



**PENYAMPINGAN PERKARA PIDANA OLEH JAKSA
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

Tesis
Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum

Oleh
NEVA SARI SUSANTI,SH.
NIM B4A 098 068

Pembimbing:
PROF.DR. ANDI HAMZAH,SH.

PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2001

**PENYAMPINGAN PERKARA PIDANA OLEH JAKSA
DALAM SISTEM PERADILAN PIDANA**

Disusun oleh:

NEVA SARI SUSANTI, S.H.

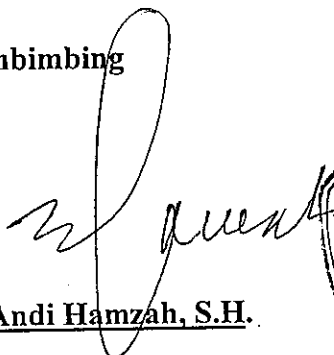
NIM.B4A 098 068

Dipertahankan di depan Dewan Penguji

pada tanggal 24 September 2001

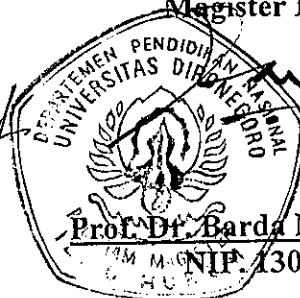
**Tesis ini telah diterima sebagai persyaratan
untuk memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum**

Pembimbing



Prof. Dr. Andi Hamzah, S.H.

**Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum**



Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, S.H.
NIP. 130 350 519

DEDIKASI

Do'a : Tuhanku, berikan aku ilham untuk selalu mensyukuri nikmat-Mu yang telah Engkau anugrahkan kepadaku dan juga kepada kedua ibu bapakku dan untuk mengerjakan amal shaleh yang Engkau ridhoi, dan masukkanlah aku dengan rahmat-Mu ke dalam golongan hamba-hamba-Mu yang Saleh (An-Namal:19)

**Kubaktikan karyaku ini kepada :
Kedua orang tuaku tercinta.**

KATA PENGANTAR

Bismillahirromanirrohiim

Assalamu'alaikum Wr, Wbr.

Dengan mengucapkan syukur kehadiran *Illahi* yang melimpahkan rahmat dan *Hidayah-Nya* kepada penulis, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis yang berjudul : **“Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana”**.

Disamping untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat guna memperoleh gelar Magister Ilmu Hukum, penulisan tesis ini merupakan sumbangan pemikiran pengetahuan yang penulis dapatkan sebagai *dharmabakti kepada korps adhyaksa*. Diharapkan tesis ini dapat bermanfaat bagi ilmu pengetahuan dan semua orang.

Pada pengantar ini penulis berkeinginan menghaturkan penghargaan yang setinggi-tingginya dan terima kasih sebesar-besarnya, kepada yang terhormat:

1. Kedua orang tua penulis, yaitu Ayahanda Hartono AS dan Ibunda Subiyah H, yang selalu mendo'akan, mengasuh, membimbing, dan memberikan semangat kepada penulis agar selalu menjadi manusia dan sarjana muslim yang baik.
2. Bapak Prof. DR. Andi Hamzah, SH. Selaku pembimbing yang penuh kesabaran, ketekunan, ketelitian, arif dan bijaksanan selalu menuntun penulis untuk dapat menyusun tesis ini mulai dari awal (proposal) hingga selesainya tesis ini.

3. **Bapak Prof. Dr. Barda Nawawi Arief, SH.** Selaku pengajar dan Ketua Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang memberikan masukan, kritik dan saran yang amat berharga bagi penulis terutama sekali pada saat pemilihan judul tesis dan review proposal.
4. **Bapak Prof. Dr. Ronny Hanitijo Soemitro, SH.** Dengan kearifan dan kebijakanya memberikan saran dan masukan tentang Metode Penelitian Hukum guna penyempurnaan penulisan tesis ini, terutama sekali pada saat review proposal.
5. **Bapak Suryono Sutarto, SH, MH.** Dengan kesbaran dan ketelitian memberikan masukan yang berharga tentang pengetahuan dan wawasannya guna penyempurnaan tesis ini terutama pada saat review proposal.
6. Ibu dan Bapak guru yang telah mendidik dan mengajar penulis dari TK hingga Perguruan Tinggi. Begitu pula bagi seluruh karyawan Fakultas Hukum Program Magister Ilmu Hukum UNDIP yang telah membantu penulis selama penulis menjadi mahasiswa.
7. **Bapak Abdul Hamid,SH.** Direktur Pra Penuntutan pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum serta seluruh stafnya yang banyak memberikan masukan dan informasi tentang tugas wewenang jaksa.
8. **Bapak Basrief Arief, SH.** Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta serta seluruh stafnya yang banyak memberikan informasi tentang tugas dan wewenang jaksa.

9. **Bapak Bambang Waluyo, SH** dan seluruh staf Puslitbang Kejaksaan Agung RI, yang membantu memberikan masukan dan informasi berkaitan dengan tugas dan wewenang jaksa.
10. Segenap jaksa yang membantu dan memberikan informasi kepada penulis tentang tugas dan wewenang jaksa, khususnya dalam praktek penyelesaian tugas jaksa sehari-hari.
11. **Kakakku Navia Wulandari** , adikku **Ir. Nico Priyo Yudyanto** dan segenap handai taulan yang selalu membantu dan mendo'akan penulis.
12. Rekan-rekan peserta Program Magister Ilmu Hukum UNDIP angkatan 1998 khususnya rekan-rekan pada kelas khusus kejaksaan.

Demikian sebagai pengantar dan dengan segala kerendahan hati penulis menerima kritikan dan masukan bagi penyempurnaan tesis ini.

Wassalamu'alaikum Wr. Wbr.

Semarang, 16 September 2001

Penulis

NEVA SARI SUSANTI,SH.

ABSTRACT

Discretionary is one of the authority of prosecutors to postpone the decision in charging or punish someone whose guilty eventhough the person has been prove to be guilty. This discretionary actually was one of the missing link in finishing the process of criminal case in criminal justice system such as: investigation, police investigation, prosecution, court session, and punishment.

This research was done in order to find out the prosecutorial power and their duty in ignoring criminal case has been ruled in UU No. 5/1991, the code of criminal procedures UU No. 8/1981 and in the penal code (KUHP). Using juridical normative method and empirical or sociological approach did the research.

The result of the research shows that: First that the authorities of discretionary can only be done by the attorney general. This was an action in discontinuance prosecution for policy reason.

Second, the attorney cannot do this discretionary. The attorney can only stop criminal case prosecution for technical reason.

Third, in the real situation the attorney often find criminal case (hat because of technical reason) in which the case must be threaten properly for discretionary. But unfortunately it cannot be done by the attorney because there are some reasons which made discretionary cannot be done by the attorney for instance : a) Law Factor that is there hasn't been any rule of law to arrange discretionary which can be done by the attorney. b). Factor from the people who upholds the law, because of the lack in socialization of opportunism principles and because there are some misunderstanding about duty and the power of prosecutorial in prosecution that is the attorney general office are one and cannot be separated from each other, and because of attorney general office are not independen and less of coordination between judicature officials.

DAFTAR ISI

	Halaman
Judul	i
Halaman Pengesahan	ii
Dedikasi	iii
Kata Pengantar	iv
Abstrak	vii
Daftar Isi	viii
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kontribusi	10
E. Kerangka Pemikiran	10
F. Metode Penelitian	22
G. Sistematika Penulisan	29
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Batasan Pengertian	30
1. Jaksa Sebagai Penuntut Umum	30
2. Penyimpangan Perkara Pidana	33
3. Sistem Peradilan Pidana	51
B. Landasan Hukum Penyimpangan Perkara Pidana oleh Jaksa .	56

1. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Penyampingan Perkara Pidana	56
2. Ketentuan-ketentuan Hukum lainnya.....	64
C. Kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam Susunan Ketatanegaraan RI.....	66
1. Kemandirian Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman.....	66
2. Susunan Kejaksaan	81
3. Tugas dan Wewenang Jaksa	82
 BAB III HASIL PENELITIAN DAN ANALISA	
A. Proses Penyelesaian Perkara Pidana	88
1. Administrasi Perkara Tindak Pidana	88
2. Proses Penyelesaian Perkara Pidana (Acara Pemeriksaan)	91
B. Pelaksanaan Penyampingan Perkara oleh Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana	110
1. Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa Agung	110
2. Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa	132
C. Penggunaan Asas Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana bagi Perkembangan Hukum Pidana	132
1. Pertanggungjawaban dan Pengawasan Penyampingan Perkara Pidana.....	139
a. Pertanggungjawaban Penyampingan Perkara	141
b. Pengawasan Penyampingan Perkara	147

2. Kendala-kendala yang Dihadapai dalam Penyampingan	
Perkara Pidana oleh Jaksa	156
a. Faktor Hukum	157
b. Faktor Penegak Hukum	159
D. Upaya-upaya yang Dilakukan dalam Rangka Penyampingan	
Perkara Pidana di Indonesia.....	164
1. Penataan Kembali Perundang-undangan	164
a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang	
Kejaksaan RI	166
b. Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP	167
c. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)	170
2. Penataan Administrasi Teknis Yustisial.....	171
3. Pembinaan Institusi dan Sumber Daya Manusia	178
a. Pembinaan Institusi Kejaksaan.....	178
b. Sumber Daya Manusia Kejaksaan	179
BAB IV PENUTUP	
A. Kesimpulan	183
B. Saran.....	187
DAFTAR PUSTAKA	190

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara modern dimanapun di dunia menjunjung supremasi hukum. Masing-masing negara mempunyai sistem peradilan pidana yang khas karena memiliki latar belakang sejarah dan perkembangan masyarakat yang berbeda, tetapi dengan perkembangan dan kemajuan teknologi membuat batas-batas negara menjadi tanpa batas mengarah pada persamaan dan menghilangkan perbedaan.

Sistem hukum suatu negara akan terbentuk dari pertumbuhan tata nilai hukum yang berlaku dalam masyarakat dan organisasi alat perlengkapan negara penegak hukum negara itu sendiri. Pandangan sejarah, sosial ekonomi, filsafat, dan politik bangsa merupakan sumber yang menentukan terbentuknya pola sistem hukum.¹

Selanjutnya dikatakan negara Republik Indonesia adalah negara berdasarkan hukum. Ketentuan ini tercantum dalam penjelasan UUD 1945 yang secara tegas menyatakan bahwa, "Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtstaat*). Mengenai ini Prof. Mohammad Yamin, S.H. berpendapat sebagai berikut.²

¹ Bambang Poernomo. *Pola Dasar Teori -Asas Umum Hukum Acara Pidana Penegakan Hukum Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal-70

² Soesilo Yuwono, *Penyelesaian Perkara Pidana Berdasarkan KUHP: Sistem dan Prosedur*, Alumni, Bandung, 1982, hal-3.

“Kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintah Republik (Indonesia) itu hanya berdasarkan dan berasal pada UU dan sekali-kali tidak berdasarkan kekuasaan senjata, kekuasaan sewenang-wenang atau kepercayaan bahwa kekuatan badanlah yang boleh memutuskan segala pertikaian dalam negara. Republik Indonesia ialah suatu negara hukum tempat keadilan yang tertulis berlaku; bukanlah negara polisi atau negara militer”.

Hal tersebut sesuai dengan hakekat tujuan didirikannya negara Republik Indonesia yaitu, untuk melindungi segenap bangsa Indonesia. Oleh karena itu seluruh aspek kehidupan baik itu di bidang ekonomi, politik, sosial, budaya, dan pertahanan keamanan diatur dan ditata oleh hukum, sehingga persoalan atau konflik yang timbul dalam masyarakat diselesaikan menurut ketentuan hukum yang berlaku (*rule of law*).

Salah satu unsur utama dari suatu negara hukum adalah persamaan kedudukan di hadapan hukum (*equality before the law*) dan supremasi hukum (*supremacy of law*). Dalam Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 dinyatakan, bahwa : “Segala warga negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”.³ Dengan adanya persamaan kedudukan di hadapan hukum dan pemerintahan, setiap warga negara yang melanggar hukum yang berlaku akan mendapat sanksi sesuai perbuatan yang dilakukan. Bisa dikatakan, hukum tidak memandang siapa itu pejabat, rakyat sipil/militer, jika melanggar hukum akan mendapat sanksi sesuai dengan perbuatan yang dilakukan.⁴

³ Lihat UUD 1945 pasal 27 ayat 1

⁴ Sumaryanti, *Peradilan Koneksitas di Indonesia: Suatu Tinjauan Ringkas*, Bina Aksara, Jakarta, 1987, hal-2.

Oleh sebab itu sudah sewajarnya jika setiap orang yang melakukan suatu perbuatan, baik itu perbuatan yang melanggar hukum atau bukan melanggar hukum akan memperoleh akibat dari perbuatannya. Hal ini sesuai pendapat Karni, bahwa kita semua yakin, hukum akan dijatuhkan jika kita melakukan kejahatan.⁵ Hukum yang dijatuhkan disini adalah hukum pidana tentunya. Hukum pidana itu merupakan:⁶

“Bagian dari hukum yang mengadakan dasar atau aturan-aturan untuk menentukan perbuatan-perbuatan mana yang tidak boleh dilakukan, yang dilarang dengan disertai ancaman sanksi berupa suatu pidana tertentu, bagi barangsiapa yang melanggar larangan tersebut; menentukan kapan dan dalam hal apa kepada mereka yang telah melanggar larangan-larangan itu dapat dikenakan atau dijatuhi pidana sebagaimana yang telah diancamkan, menentukan dengan cara bagaimana pengenaan pidana itu dapat dilaksanakan apabila ada orang yang disangka telah melanggar larangan tersebut.”

Sedangkan perbuatan yang dikenai hukum pidana itu merupakan:⁷

“ Perbuatan pidana yang pada pokoknya diatur dalam buku ke-II KUHP dan aturan-aturan lain diluar KUHP yang dinyatakan didalamnya sebagai kejahatan dengan mengingat adagium *nullum delictum, noulla poena, sine previa lege poenali* yaitu, dikenal asas legalitas dalam hukum pidana materiil yang berarti tidak seorangpun di pidana untuk perbuatan yang saat dilakukan tidak merupakan tindak pidana.”

Menjadi pertanyaan berikutnya adalah dapatkah suatu perbuatan yang sudah nyata-nyata merupakan perbuatan pidana tidak dikenai sanksi pidana? Diungkapkan oleh Projodikoro;⁸

“Praktek yang diturut penuntut umum di Indonesia sejak jaman Belanda adalah lain, yaitu menganut prinsip oportunitas yang menggantungkan hal

⁵ Karni, *Ringkasan Tentang Hukum Pidana*, Balai Buku Indonesia, Jakarta-Surabaya, 1950, hal-9

⁶ Roeslan Saleh, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Aksara Baru, Jakarta, 1983, hal-45

⁷ Roeslan Saleh, *ibid.* hal-17

⁸ R. Wiryono Projodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, Bandung, 1981, hal-21.

akan dilakukan suatu tindakan kepada keadaan yang nyata dan yang ditinjau satu persatu. Dalam praktek ada kalanya, sudah terang seseorang melakukan suatu kejahatan akan tetapi keadaan yang nyata adalah sedemikian rupa, sehingga kalau seorang dituntut di muka hakim, kepentingan negara akan sangat dirugikan.”

Seirama dengan itu praktek penyampingan terhadap perkara pidana di Indonesia saat ini dijelaskan oleh RM.Suracman dan Andi Hamzah sebagai:⁹

“Wewenang tidak menuntut tersebut dibenarkan dalam hal penghentian penuntutan karena alasan teknis dan penghentian penuntutan karena alasan kebijakan sebagaimana dinyatakan dalam KUHAP dan undang-undang. Pada perkembangan selanjutnya dengan alasan guna mencegah penyalahgunaan, penghentian penuntutan karena alasan kebijakan hanya Jaksa Agung yang berwenang. Oleh karena itu, jaksa yang ingin menggunakan wewenang tersebut harus memohon agar Jaksa Agung mengesampingkan perkaranya”.

Penggunaan kewenangan menyampingkan perkara pidana oleh jaksa tidak dapat dilepaskan dari kebebasan menjalankan tugasnya sehari-hari karena kekuasaan kehakiman yang bebas merupakan salah satu unsur utama dari suatu negara hukum. Kebebasan yang dimaksudkan adalah kebebasan menjalankan kekuasaan kehakiman dari pengaruh kekuasaan lain, karena hakekat yang dicari dari pelaksanaan kekuasaan kehakiman adalah demi keadilan atas nama Tuhan Yang Maha Esa bukan keadilan menurut kekuasaan yang lain. Menurut UUD 1945 pasal 24 ayat (1):” Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang”.¹⁰

Dalam sistem peradilan pidana, keterpaduan (*integrated*) dalam

⁹ RM.Surachman dan Andi Hamzah, Jaksa Diberbagai Negara Peranan dan Kedudukannya, Sinar Grafika, Jakarta, 1995, hal-36-39.

¹⁰ Lihat UUD 1945 pasal 24 ayat 1.

penegakan hukum dirasakan lebih efektif dan efisien dibandingkan penegakan hukum yang berjalan sendiri-sendiri (*disintegrated*), selanjutnya keterpaduan perlu diikuti oleh setiap penegak hukum untuk berusaha mengetahui dan mampu menangkap apa yang dirasakan adil oleh masyarakat. Setiap penegak hukum mempunyai budaya hukum masing-masing yang mengakibatkan terjadinya perbedaan pada persepsi keadilan. Dengan sistem peradilan pidana yang *integrated* diharapkan persepsi keadilan mendekati rasa keadilan yang ideal atau setidaknya menciptakan rasa aman dan ketertiban umum tercapai.

Sehubungan prosedur dan alat perlengkapan penegakan hukum di Indonesia dikenal adanya sistem peradilan pidana yang terdiri empat komponen. Fungsi yang satu dengan lainnya saling terkait dengan satu tujuan dan kesamaan persepsi yang sama, yaitu usaha untuk menanggulangi kejahatan yang tak lain adalah melaksanakan hakekat tujuan sebuah negara yang berdasarkan hukum. Fungsi-fungsi tersebut adalah fungsi penyidikan, penuntutan, peradilan, dan fungsi pemasyarakatan.

Fungsi penuntutan sebagaimana diatur oleh undang-undang diserahkan pada Kejaksaan. Menurut KUHAP dan ditegaskan lagi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, kejaksaan mempunyai kewenangan selain melakukan penuntutan pidana dan kewenangan lain menurut undang-undang, di sisi lain juga terdapat wewenang untuk tidak melakukan penuntutan pidana berdasarkan asas oportunitas.

Dikaitkan dengan hukum pidana yang menganut asas legalitas dengan adanya wewenang jaksa menyampingkan perkara berdasar asas oportunitas merupakan hal menarik karena antara asas oportunitas dengan asas legalitas mengandung arti yang saling bertolak belakang.

Dalam hal penggunaan asas oportunitas saat ini tentu tidak terlepas dari kedudukan Kejaksaan dari susunan dan hubungan ketatanegaraan, memberi kesan adanya ambiguitas maupun inkonsistensi karena berkaitan dengan ada tidaknya indenpensi lembaga Kejaksaan khususnya menyangkut kemandirian Jaksa sebagai penuntut umum menjalankan kewenangan 'kekuasaan kehakiman'.

Peradilan yang bebas, murah dan cepat menjadi tujuan kebijakan yang diharapkan dalam sistem peradilan pidana khususnya menyangkut hukum acara pidana. Menumpuknya perkara di Mahkamah Agung, lamanya proses peradilan hingga putusan dan akhirnya membuat biaya perkara menjadi tidak murah mengindikasikan adanya fungsi dalam sistem peradilan pidana kurang berjalan dengan baik. Dari asumsi tersebut dihubungkan fungsi penyampingan perkara dalam bidang penuntutan ingin diketahui efisiensi dan efektivitas penyampingan perkara pidana bagi terselenggaranya proses peradilan yang bebas, murah dan cepat atau singkat.

Dewasa ini penumpukan perkara masih terjadi di Mahkamah Agung, yang dapat digambarkan sebagai suatu deret hitung dengan deret ukur, berarti bahwa dalam setahun ada 3000 perkara masuk, maka hanya 600 yang dapat

diselesaikan.¹¹ Menurut Lotulung (seorang Hakim Agung) penumpukan perkara akan tetap ada selama tidak dilakukan perubahan sistem.¹²

Banyak faktor yang menyebabkan penumpukan perkara tersebut, dan dalam hal ini kebijakan di bidang penuntutan sebagai bagian sistem peradilan pidana setidaknya subsistem penuntutan dapat memberi andil dikaitkan dengan adanya kewenangan penyampingan perkara pada penuntutan, yaitu dengan menyeleksi perkara yang akan diajukan ke pengadilan yang akhirnya meringankan beban perkara yang harus diselesaikan oleh badan peradilan. Menjadi suatu pertanyaan bahwa selama ini kewenangan berdasarkan asas oportunitas jarang sekali digunakan.

Dapat dibenarkan pula penggunaan asas oportunitas itu sendiri dapat membawa efek yang negatif bagi perkembangan hukum dan masyarakat apabila penerapannya disalahgunakan, terutama dalam hal penggunaan bukan karena alasan teknis tetapi karena alasan kebijakan yang oleh undang-undang dibenarkan apabila demi kepentingan umum. Oleh karena itu jaksa dituntut untuk lebih arief dan bijaksana apabila endak menyampingkan perkara pidana yang ditanganinya.

Pembatasan dalam undang-undang yang memberikan kewenangan menyampingkan perkara pidana hanya pada Jaksa Agung dan demi kepentingan umum membuat peluang jaksa untuk menyampingkan perkara berdasarkan alasan kebijakan hampir bisa dikatakan tidak ada.

Penjelasan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 terhadap arti

¹¹ Lotulung, Kompas, tanggal 23 Oktober 2000

¹² Lotulung, ibid.

kepentingan umum itu sendiri ternyata selain sempit juga perlu penjelasan lebih lanjut, yaitu diartikan sebagai kepentingan negara dan/atau masyarakat.¹³ Di Inggris kepentingan umum diartikan secara luas, termasuk kepentingan anak di bawah umur dan orang yang sudah terlalu tua.¹⁴

Dengan demikian perlu adanya pedoman bagi jaksa untuk dapat melakukan penyimpangan perkara pidana sebagai jaminan dalam kerangka kebijakan penuntutan yang transparan dalam kemandirian terhadap penggunaan asas oportunitas yang meliputi juga pengawasan dan pertanggungjawaban penggunaan asas oportunitas, sumber daya penegak hukum, serta hubungan terkait dalam sistem.

Mengamati hal terurai di atas peneliti tertarik untuk melakukan kajian ilmiah mengenai penyimpangan perkara oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dipandang dari teori dan praktek dengan perbandingan yang berlaku di negara lain, yaitu mengenai penggunaan asas oportunitas tersebut yang ideal dan yang mampu memberikan gambaran tentang kebijakan penuntutan dalam penanganan perkara pidana secara efektif, efisien dan bertanggung jawab yang dilakukan tanpa meninggalkan rasa keadilan.

Kajian tersebut akan dilakukan melalui suatu penelitian dalam bentuk penyusunan tesis dengan judul :

**"PENYAMPINGAN PERKARA PIDANA OLEH JAKSA DALAM
SISTEM PERADILAN PIDANA"**

¹³ Lihat Penjelasan UU Nomor 5 Tahun 1991 Tentang Kejaksaan Republik Indonesia

¹⁴ RM.Surachman dan Andi Hamzah, op cit hal.34

B. Perumusan Masalah

Berangkat dari latar belakang pemikiran yang diuraikan di atas, maka dalam rangka studi baik teori maupun praktek terhadap penyimpangan perkara pidana oleh Jaksa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana pelaksanaan penyimpangan perkara pidana oleh Jaksa dalam sistem peradilan pidana Indonesia ?
2. Bagaimana eksistensi dan pengaruh asas oportunitas bagi perkembangan hukum dalam sistem peradilan pidana Indonesia ?
3. Upaya apakah yang diperlukan dan ditempuh agar penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dapat diwujudkan ?

C. Tujuan Penelitian

Guna memahami permasalahan yang berkaitan dengan penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dan sistem peradilan pidana maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui adanya penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dan perkembangannya dalam tugas dan wewenang jaksa guna menentukan arah bagi perkembangan hukum.
2. Untuk mengetahui pengaruh yang timbul dengan diterapkannya asas oportunitas dalam tugas dan wewenang jaksa.
3. Untuk mengetahui dan mengidentifikasi hambatan-hambatan yang dihadapi oleh jaksa dalam hal penyimpangan perkara pidana.

D. Kontribusi Penelitian

Penelitian dalam rangka penulisan tesis ini diharapkan berfaedah bagi ilmu pengetahuan dan bagi pembangunan negara dan bangsa dengan memberikan kontribusi sebagai berikut :

1. **Kegunaan Teoritis**

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memberikan kontribusi pemikiran atau wacana yang luas mengenai penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan hukum.

2. **Kegunaan Praktis**

Secara praktis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk memperdalam kajian mengenai penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana dan memberi masukan kepada pihak-pihak yang berkompeten, yaitu para pengambil kebijakan dan praktisi hukum, terutama dalam memformulasikan dan mengoprasionalkan (menerapkan) penyimpangan perkara pidana oleh jaksa.

E. Kerangka Pemikiran

UUD 1945 sebagai konstitusi menunjuk adanya badan-badan ketatanegaraan sebagai penyelenggara kekuasaan negara tersebut yang secara garis besar kewenangan badan-badan negara itu dapat dibedakan dalam

bidang legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Meneliti pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945, pemerintahan Indonesia terdiri dari:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pemegang kekuasaan konstitusi dan menjadi lembaga tertinggi negara, karena merupakan perwujudan kedaulatan rakyat (pasal 1 ayat (2) UUD 1945).¹⁵
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama-sama Presiden sebagai pemegang kekuasaan legislatif (pasal 5 ayat (1) UUD 1945).¹⁶
 1. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (pasal 4 ayat (1) UUD 1945).¹⁷
 2. Mahkamah Agung sebagai pemegang kekuasaan yudikatif (pasal 24 ayat (1) UUD 1945).¹⁸

Berkaitan dengan hal tersebut Montesquei, seorang sarjana Perancis dengan ajaran *trias politica* menyatakan bahwa adanya pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) negara yang terbagi dalam tiga bidang yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam suatu negara modern. Melihat susunan ketatanegaraan yang diarahkan UUD 1945, meskipun tidak persis sama terdapat pengaruh ajaran tersebut, tetapi pembagian kekuasaan tersebut dimaksudkan agar kekuasaan negara itu tidak berada di satu tangan, tidak bersifat absolut, masing-masing kekuasaan dapat saling mengawasi kekuasaan yang lain dalam kedudukan yang seimbang (*chek and balance*).

Dalam konstitusi Indonesia, Kejaksaan sama sekali tidak

¹⁵ Lihat UUD 1945 pasal 1 ayat 2

¹⁶ Lihat UUD 1945 pasal 5 ayat 1

¹⁷ Lihat UUD 1945 pasal 4 ayat 1

¹⁸ Lihat UUD 1945 Pasal 24 ayat 1

disebutkan dengan tegas. Hal itu mengundang pertanyaan mengingat kewenangan dan kekuasaan besar dimiliki oleh Kejaksaan. Mengenai hal ini Hamzah berpendapat:¹⁹

“Bahwa menurut penyusun UUD 1945 yang notabene berpendidikan dunia barat atau Belanda, Kejaksaan dan Jaksa Agung itu sudah termasuk ke dalam ruang lingkup "kekuasaan Kehakiman" yang merupakan salinan bahasa Belanda *rechtelijke macht*, bukan "kekuasaan hakim". Berkaitan dengan kedudukan kejaksaan dapat ditemukan dalam Pasal 24 ayat (1) UUD 1945. Kalimat '....dan lain-lain badan kehakiman...'; bukan '.....lain-lain badan pengadilan, yang berdasarkan sistem eropa kontinental, termasuk Jaksa Agung pada Mahkamah Agung di situ.”

Hal itu berarti bahwa kedudukan Kejaksaan dalam ketatanegaraan termasuk dalam kekuasaan kehakiman dengan lingkup tugas dan kewenangan di bidang penuntutan. Selanjutnya berarti bahwa Kejaksaan sebagai lembaga pemegang kekuasaan kehakiman dalam menjalankan kewenangan termasuk dalam hal menyampingkan perkara bebas dari pengaruh kekuasaan lain, sesuai dengan konsep negara hukum mengenai pentingnya unsur kekuasaan kehakiman yang bebas.

Pada bagian lain terdapat ketidakmandirian jaksa di Indonesia yang dapat dilihat dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 antara lain :

1. Kejaksaan adalah 'lembaga pemerintah' yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan [Pasal 2 ayat (1)]²⁰
2. Susunan organisasi dan tata kerja Kejaksaan ditetapkan oleh Presiden

¹⁹ Andi Hamzah, Makalah *Posisi Kejaksaan dan Sistem Ketatanegaraan RI*, Seminar Hari Bhakti Adyaksa, Jakarta, 20 Juli 2000.

²⁰ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pasal 2 ayat 1

[Pasal 6 ayat (1)]²¹

3. Pembentukan Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri dengan keputusan Presiden [Pasal 6 ayat (2)]²²
4. Jaksa Agung diangkat dan diberhentikan oleh serta bertanggung jawab kepada Presiden [Pasal 19]²³

Konsep Kejaksaan sebagai lembaga pemerintah dan menjadikan Jaksa Agung sebagai pembantu presiden dalam operasional terlihat kenyataan Jaksa Agung dengan lembaga yang dipimpinnya dimanfaatkan oleh dan untuk kepentingan pemegang kekuasaan.²⁴

Sejarah Jaksa sebagai penuntut umum di Indonesia tak terlepas dari perkembangan yang terjadi di Belanda yang baru tanggal 18 April 1827 diadakan Lembaga Penuntut Umum yang berdiri sendiri dengan asas bahwa penuntut umum itu satu dan tak terpisahkan, hal tersebut juga diikuti Indonesia.²⁵ Pengertian jaksa sebagai penuntut umum menurut Pasal I butir 6 KUHAP dapat ditarik kesimpulan bahwa pengertian jaksa menyangkut jabatan, sedangkan penuntut umum menyangkut fungsi.²⁶

Penyampingan perkara merupakan salah satu wewenang jaksa dalam fungsinya menangani perkara pidana karena alasan teknis dan alasan kebijakan.

²¹ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 pasal 6 ayat 1

²² Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 pasal 6 ayat 2

²³ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 pasal 19

²⁴ Suhadibroto, Makalah *Restrukturisasi Kejaksaan Guna Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum Untuk Menjawab Tantangan Zaman*, Bahan diskusi Panel tanggal 12 Januari 1999 Pusdiklat Kejaksaan Agung RI, Jakarta

²⁵ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, CV.Sapta Artha Jaya, Jakarta, 1996, hal-71

²⁶ Andi Hamzah, *ibid* hal-74

Menurut pasal 32 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, penyimpangan perkara karena alasan kebijakan merupakan kewenangan khusus pada Jaksa Agung demi kepentingan umum berdasarkan asas oportunitas.²⁷ Penjelasan pasal tersebut mengatakan, bahwa kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan atau kepentingan masyarakat luas. Sedangkan bagi jaksa mempunyai kewenangan menyampingkan perkara pidana karena alasan teknis. Hal ini diatur jelaskan dalam KUHAP pasal 14 huruf I menyatakan bahwa, penuntut umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum.²⁸

Pengertian kepentingan umum itu sendiri merupakan permasalahan tersendiri. Berbagai undang-undang yang memuat konsep 'kepentingan umum' tidak terdapat penjelasan yang benar-benar konkrit. Menurut penulis, untuk mencari pengertian 'kepentingan umum' harus dikaitkan dan tidak terlepas pada muatan yang diatur dan ruang lingkup undang-undang yang bersangkutan. Dan seperti diuraikan sebelumnya, penjelasan terhadap pengertian kepentingan umum dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI selain diartikan secara sempit masih bersifat umum, yaitu diartikan sebagai kepentingan negara atau masyarakat. Penjelasan itu sendiri masih umum sifatnya dan mengundang kemungkinan banyak interpretasi yang berbeda-beda.

Selanjutnya menurut Van Bemmelen, kebalikan dari asas oportunitas

²⁷ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 pasal 32

²⁸ Lihat UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, pasal 14 huruf I

adalah asas legalitas penuntutan yang berarti, bahwa setiap perkara pidana yang diproses menjadi wajib bagi penuntut umum untuk menuntut di muka pengadilan.²⁹ Perkembangan asas legalitas penuntutan dalam negara hukum yang mengakui kemanfaatan hukum yang hidup dalam masyarakat sudah tidak banyak kegunaannya untuk menjadi prinsip penuntutan, karena ditinjau dari segi yuridis sosiologis mengakibatkan hukum bersifat tegar dan tertutup bagi kenyataan-kenyataan yang tumbuh dalam masyarakat.³⁰

Di Jerman dengan sistem penuntutan yang menganut asas legalitas yang ketat mulai ada pengecualian. Jaksa dapat juga menyampingkan perkara terhadap pelanggaran dan jika jaksa berpikir tingkat kesalahan rendah serta kepentingan umum tidak memerlukan penuntutan. Karena menganut asas legalitas, penyimpangan perkara di Jerman memerlukan persetujuan hakim.³¹

Sesungguhnya makna harafiah tentang oportunitas adalah menguntungkan atau kesempatan untuk mempergunakan manfaat yang baik guna kepentingan masyarakat dalam kehidupan hukum.³² Sedangkan menurut sejarah, Belanda yang membawa asas oportunitas ke Indonesia. Di Belanda praktek penerapan asas tersebut semakin luas dengan mengartikan asas oportunitas sebagai penuntut umum boleh memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat.³³

²⁹ Rd. Acmad Soema Di Pradja, *Pokok-pokok Hukum Acara Pidana Indonesia*, Alumni, Bandung, 1981, hal-32

³⁰ Bambang Poernomo, *Pokok-pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia Dalam undang-Undang RI No. 8 Tahun 1981*, Liberty, Yogyakarta, 1993, hal-27.

³¹ RM Surachman dan Andi Hamzah, op cit, hal-42

³² Bambang Poernomo, *Pola Dasar ...* op cit hal-26

³³ RM Surachman dan Andi Hamzah, loc cit, hal-36

Penggunaan asas oportunitas seharusnya juga mempertimbangkan hak asasi manusia (HAM). Dalam menyampingkan perkara pidana seperti hanya untuk melindungi pelaku tindak pidana dengan kata lain HAM dari pelaku tindak pidana dilindungi. Bagaimana dengan korban tindak pidana? menurut Barda Nawawi Arief: masalah perlindungan hak korban pada hakikatnya juga merupakan bagian dari masalah perlindungan HAM. Perlindungan korban tindak pidana ini dapat dilihat dari dua makna yaitu:³⁴

- a. Pertama dapat diartikan sebagai “perlindungan hukum untuk tidak menjadi korban tindak pidana” (berarti perlindungan HAM atau kepentingan hukum seseorang);
- b. Kedua dapat diartikan sebagai “perlindungan untuk memperoleh jaminan/santunan hukum atas penderitaan/kerugian orang yang telah menjadi korban tindak pidana” (jadi identik dengan “penyantunan korban”). Bentuk santunan itu dapat berupa pemulihan nama baik (rehabilitasi), pemulihan keseimbangan batin (a.l. dengan maafan), pemberian ganti rugi (restitusi, kompensasi, jaminan/santunan kesejahteraan sosial) dsb.

Oleh karena itu dalam menyampingkan perkara pidana jaksa dituntut untuk betul-betul menyeleksi setiap perkara pidana yang masuk agar tetap memperhatikan HAM pelaku tindak pidana dan HAM korban tindak pidana.

Fungsi penuntutan yang dilakukan oleh jaksa seperti diuraikan sebelumnya adalah bagian dari proses kegiatan peradilan yang terdiri dari tahap penyidikan sampai dengan tahap pemyarakatan, dan dalam tahapan tersebut melibatkan beberapa lembaga penegak hukum. Keseluruhan proses tersebut bekerja dalam sebuah sistem. Sistem tersebut adalah apa yang

³⁴ Barda Nawawi Arief, *Perlindungan HAM dan Korban dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, 23-30 Nopember 1998, Semarang.

dikenal dengan istilah sistem peradilan pidana (criminal justice system).

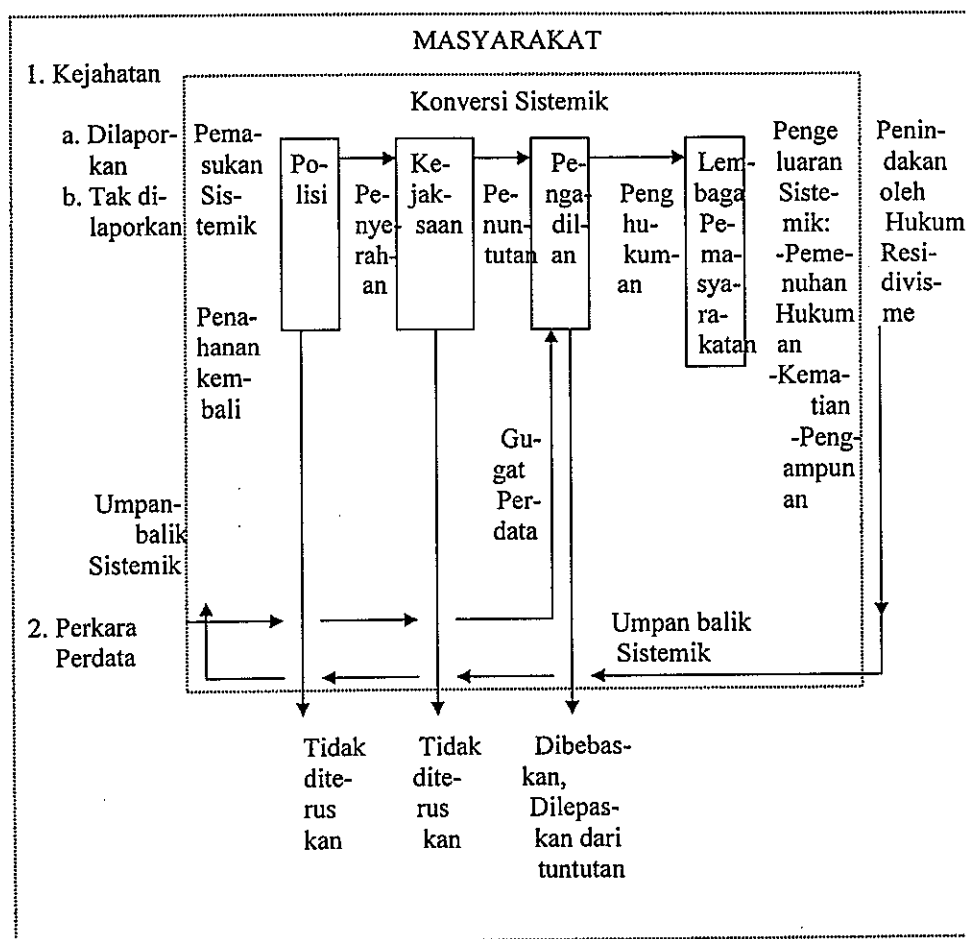
Sistem peradilan pidana adalah suatu sistem berprosesnya suatu peradilan pidana, masing-masing komponen fungsi dalam sistem dengan peranan-peranannya bekerja sama secara terpadu untuk mencapai tujuan dan persepsi yang sama sebagai kekuatan yang utuh dan saling berkait dalam menanggulangi kejahatan.

Berbicara masalah kewenangan menyampingkan perkara pidana oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana tidak dapat dilepaskan dari keseluruhan sistem secara umum, dalam arti hukum sebagai salah satu sub sistem dari keseluruhan sistem yang saling berpengaruh dan memberi masukan. Menurut Satjipto Rahardjo, pada saat hukum itu mulai bekerja, maka pada saat itu pula mulai kita lihat betapa bekerjanya hukum itu sebagai mekanisme pengintegrasi melibatkan ketiga proses yang lain berupa pemberian masukan-masukan yang nantinya diubah menjadi keluaran-keluaran. Masukan itu dari bidang ekonomi, politik dan budaya.³⁵ Sedikit banyak penyampingan perkara pidana oleh jaksa nantinya akan berpengaruh pada sub sistem yang lain.

Dan keberhasilan penyampingan perkara pidana oleh jaksa tidak akan berhasil dengan baik apabila tidak ada hubungan kerja antara badan-badan yang terlibat dalam penyelenggaraan hukum pidana yaitu kepolisian, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan. Hal ini dapat dilihat dalam bagan model sistemik administrasi peradilan³⁶

³⁵ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial*. Alumni, Bandung, 1979, hal 31-32

³⁶ Satjipto Rahardjo, *ibid* hal-139



Model sistemik administrasi peradilan

Penyidikan dilakukan oleh polisi karena ada kejahatan didalam masyarakat. Kejaksaan sendiri bekerja berdasarkan masukan yang diterima dari kepolisian. Tindakan pengadilan juga berdasarkan masukan dari kejaksaan hingga terakhir penyelesaian penyelenggaraan perkara pidana berada dilembaga pemasyarakatan. Menurut Serikat P.J,³⁷

Kedudukan alat penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan aparat eksekusi adalah sejajar dan masing-masing seseuai dengan wewenangnya melaksanakan tugas "menetapkan hukum". Ini berarti menurut pandangan fungsional, menetapkan hukum bukan

³⁷ Nyoman Serikat P.J, *Hukum Acara Pidana Memprogram Tindakan Aparat Penegak Hukum*, Masalah-Masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum UNDIP, tahun XIV, Semarang, 1984, hal-23

monopoli dari pengadilan, artinya dengan tidak diteruskan suatu perkara pidana ke Kejaksaan oleh pihak kepolisian sebenarnya pihak kepolisian sudah melakukan pekerjaan “menetapkan hukum” dan begitu pula halnya dengan tidak diteruskannya perkara ke pengadilan, pihak Kejaksaan sudah “menetapkan hukum”

Pada pengelolaan secara sistemik itu dapat dilihat, bahwa hanya ada satu pintu untuk masukan yang menjadi titik permulaan bagi berjalannya proses penyelesaian atau konversi. Hal ini dapat dilihat dengan jelas pada proses perkara pidana. Dengan demikian, di sini tidak dijumpai kehadiran lembaga-lembaga kepolisian, Kejaksaan sebagai sesuatu yang berdiri-sendiri dengan berbagai akibatnya, melainkan masing-masing menjadi bagian saja dari keseluruhan proses konversi sistemik yang berlangsung.³⁸

Kewenangan menyampingkan perkara itu sendiri merupakan salah satu bagian penegakan hukum dari sebuah rangkaian proses peradilan dalam sistem peradilan pidana, yaitu fungsi penuntutan sebagai sub sistem. Untuk itu sebagai pegangan ada baiknya diketahui dahulu mengenai sistem penuntutan. Secara umum dikatakan Joko Yuhono:³⁹

“sistem penuntutan diklasifikasikan atas dua kategori yang didasarkan atas *the function of the institution of prosecution* dan *the conduct of prosecution in court*. Kategori pertama disebut dengan *single public prosecution system* (sistem penuntutan tunggal-SPT) dan kategori kedua dinamakan *dual public prosecution system* (sistem penuntutan ganda-SPG). Karakteristik yang menonjol dari sistem penuntutan ganda adalah fungsi penuntutan dilakukan oleh Kepolisian, dalam hal ini Jaksa Agung hanya bertindak sebagai supervisor. Pada sistem penuntutan tunggal memiliki karakteristik antara lain, pertama Kejaksaan merupakan lembaga independen dan jaksa mandiri dalam menjalankan fungsinya dilindungi konstitusi, kedua mempunyai kewenangan penyidikan serta ketiga mempunyai kewenangan tidak

³⁸ Satjipto Rahardjo, op cit, hal.138-139

³⁹ Joko Yuhono, *Pembaharuan Sistem Penuntutan*, Pusat Studi Sistem Peradilan Pidana Indonesia-UI, Jakarta, 2000, hal-1

melakukan penuntutan walaupun terdapat bukti yang kuat, bahkan berwenang menghentikan proses peradilan dalam tingkatan apapun sebelum perkara diputuskan pengadilan”.

Di Indonesia sistem penuntutan memiliki karakteristik yang dekat pada sistem penuntutan tunggal. Satu perbedaan yang vital adalah tidak adanya unsur kemandirian untuk menjalankan kekuasaan kehakiman yang bebas dari kekuasaan lain. Hal ini tentu berakibat terhadap kandungan kepentingan dalam kebijakan penuntutan secara keseluruhan karena jaksa sebagai penegak hukum sekaligus sebagai birokrat dan politikus.

Dari pedoman PBB tentang peranan jaksa (*Guidelines on the Role of Public Prosecutor*) berkaitan dengan fungsi yang bersifat diskresi dirumuskan bahwa, :⁴⁰

1. Undang-undang atau peraturan tertulis hendaknya memberi pedoman untuk meningkatkan pendekatan yang adil dan pasti setiap pengambilan keputusan dalam proses penuntutan, termasuk di dalam melakukan penuntutan atau mengesampingkan perkara.
2. Para jaksa hendaknya memberi pertimbangan yang tepat untuk mengesampingkan penuntutan, untuk menghentikan proses perkara dengan atau tanpa syarat, atau untuk melakukan diversi dengan menghargai hak tersangka maupun korban. Negara harus memberi dimungkinkannya diversi bukan sekedar untuk meringankan beban pengadilan, tetapi juga untuk mencegah buruk akibat penahanan, dakwaan dan penghukuman, maupun akibat buruk kemungkinan pengaruh negatif karena dipenjara.
3. Terhadap penuntutan atau tidak menuntut terhadap pelaku remaja, pertimbangan khusus hendaknya diberikan sifat dan berat ringannya tindak pidana, perlindungan masyarakat dan kepribadian serta latar belakang pelaku dengan alternatif penuntutan dan penuntutan dilakukan apabila benar-benar perlu.

Pemidanaan bukanlah merupakan satu-satunya cara terakhir dalam sistem peradilan pidana untuk mencapai tujuannya. Barda Nawawi Arief

⁴⁰ RM. Surachman dan Andi Hamzah, op cit, hal.85-86

dengan mengutip Honderich menyatakan bahwa di dalam penggunaan hukum pidana itu harus benar benar dipertimbangkan dan harus seekonomis mungkin, untuk itu dipersyaratkan :⁴¹

1. Pidana itu sungguh sungguh mencegah
2. Pidana itu tidak menyebabkan timbulnya keadaan yang lebih berbahaya/merugikan daripada yang akan terjadi apabila pidana itu tidak dikenakan.
3. Tidak ada pidana lain yang dapat mencegah secara efektif dengan bahaya/kerugian yang lebih kecil.

Sehubungan itu, Jeremy Bentham menyatakan bahwa pidana janganlah diterapkan/digunakan apabila '*groundless, needless, unprofitable or inefficacious*' sebagai suatu pendekatan penggunaan pidana yang rasional pragmatis yang mengandung pula pendekatan kemanfaatan/kegunaan.⁴²

Sistem peradilan pidana itu sendiri menurut Morris tidak lain dari '*Crime containment system*', diharapkan agar tidak semua perkara masuk ke dalam proses dalam sistem peradilan pidana. Perlu adanya selektivitas yang menghendaki tidak setiap pelanggaran diproses tetapi dapat diselesaikan diluar sistem peradilan pidana.⁴³ Ini berarti bahwa ketika suatu tindak pidana masuk sistem, dalam tahapan proses berjalan dilakukan penyeleksian juga yaitu berkaitan dengan wewenang jaksa menyampingkan perkara.

Penggunaan asas oportunitas secara luas dengan demikian sudah seharusnya benar-benar dipraktekkan dalam sistem peradilan pidana di Indonesia dan untuk itu dalam penelitian ini dilakukan kajian terhadap penggunaan asas tersebut oleh jaksa untuk menyampingkan perkara.

⁴¹ Barda Nawawi Arief, *Penetapan Pidana Penjara dalam Perundang-undangan dalam Rangka Usaha Penanggulangan Kejahatan*, Unpad, Bandung, 1986, hal-70

⁴² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, hal-39

⁴³ M.Faal, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi (Diskresi Kepolisian)*, Pradnya Paramita,

F. Metode Penelitian

1. Fokus atau objek

Fokus atau objek dalam penelitian ini adalah penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dan sistem peradilan pidana maka permasalahan yang akan diteliti adalah :

- Penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dalam rangka kebijakan di bidang penuntutan yang integral;
- Eksistensi dan pengaruh asas oportunitas dalam penyimpangan perkara pidana;
- Upaya yang diperlukan dan ditempuh dalam penyimpangan perkara pidana.

2. Metode Pendekatan

Permasalahan dalam penelitian adalah penyimpangan perkara pidana oleh jaksa dalam sistem peradilan pidana di Indonesia maka pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan yuridis normatif dan pendekatan empiris atau sosiologi.

Penggabungan kedua metode ini diperlukan karena selain penelitian hukum normatif yang merupakan penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder.⁴⁴ Pertama yang dilakukan adalah menginventarisasi hukum positif yang berkaitan dengan objek yang diteliti yaitu pertama penetapan identifikasi untuk menyeleksi norma-norma

Jakarta, 1991, hal-29

⁴⁴ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia,

hukum positif yaitu peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan kewenangan Jaksa dalam melakukan penyimpangan perkara pidana; kedua melakukan pengumpulan norma-norma yang sudah diidentifikasi; ketiga pengorganisasian terhadap norma-norma tersebut dalam suatu kerangka yang komprehensif.⁴⁵

Selanjutnya dilakukan penelitian terhadap asas-asas hukum dimana penelitian terhadap asas-asas hukum dilakukan terhadap kaidah-kaidah hukum yang merupakan patokan-patokan berperilaku atau bersikap tidak pantas.⁴⁶

Karena hukum pada hakikatnya adalah norma. Oleh karena itu penelitian hukum pada hakikatnya penelitian terhadap norma⁴⁷ maka kajian /penelitiannya bisa dilakukan dengan pendekatan sosiologis. Menurut Barda Nawawi Arief, *metode yuridis dalam arti luas* tidak hanya pendekatan normatif logis dan sistemis, tetapi juga pendekatan empirik sosiologis.⁴⁸

Jakarta, 1990, hal-52

⁴⁵ Ronny Hanitijo Soemitro, ibid hal-13

⁴⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hal-62

⁴⁷ Barda Nawawi Arief, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman*, Penataran Metodologi Penelitian Hukum, Unsoed, Purwokerto, 11-15 September 1995, hal-5

⁴⁸ Pengertian "metode normatif" (yuridis) dapat diartikan secara sempit dan secara luas. Mengenai hal ini, Prof Sudarto, SH memberikan penjelasan sebagai berikut: Metode yuridis dalam arti sempit ialah penggunaan metode yang hanya melihat yang logis atau anti logis, ataupun dengan cara lain yang sistematis, di dalam keseluruhan perangkat norma. Sebaliknya apabila yang dilihat itu tidak hanya hubungannya di dalam perangkat norma belaka, tetapi juga bahkan terutama dilihat pentingnya efek sosial dari pembentukan norma-norma (hukum) sehingga justru dilihat pentingnya latar belakang kemasyarakatannya, maka metode ini tidaklah kurang yuridis pula, ialah yuridis dalam arti luas. Barda Nawawi Arief, ibid, hal-6

Konsekuensi dari pendekatan sosiologis maka pendekatan yang digunakan dalam masalah ini adalah model paradigma rationalistik⁴⁹ guna mengetahui pemahaman yang mendalam terhadap peraturan perundang-undangan sebagai dasar kewenangan jaksa dalam melakukan penyampingan perkara pidana. Sedangkan model interaksionisme simbolik.⁵⁰ digunakan untuk memahami kejaksan sebagai bagian dari sistem sosial.

3. Penentuan lokasi, populasi dan sample penelitian.

a. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dipilih dan ditetapkan oleh penulis di DKI Jakarta meliputi dengan asumsi bahwa faktor informasi dan faktor birokrasi mengenai hirarki kekuasaan dalam keseluruhan sistem sosial sebagai faktor yang menentukan dalam fokus penelitian ini maka lokasi penelitian tersebut memiliki karakteristik yang memenuhi kriteria, yaitu menjadi tempat pusat lembaga-lembaga peradilan dan lembaga kekuasaan negara lainnya, sekaligus menjadi pusat arus informasi.

Dari sudut sosial geografis, lokasi penelitian adalah Ibukota negara

⁴⁹ Bagi rasionalisme mencari makna secara ontologik bergerak antara yang empirik sensual, yang logik, dan yang etik; secara epistemologik menggunakan berfikir reflektif, verstehen, menggunakan pola fikir divergensi, kreatif, inovatif untuk mendapat makna yang lebih jauh dari sekedar signifikansi. Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta, 1996 hal.-80

⁵⁰ Menurut Blumer istilah interaksionisme simbolik menunjuk kepada sifat khas dari interaksi antar manusia. Kekhasannya adalah bahwa manusia saling menterjemahkan dan saling mendefinisikan tindakannya. Bukan hanya sekedar reaksi belaka dari tindakan seseorang terhadap orang lain. Tanggapan seseorang tidak dibuat secara langsung terhadap tindakan orang lain, tetapi didasarkan atas "makna" yang diberikan terhadap tindakan orang lain itu. Interaksi antar individu, diantarai oleh penggunaan simbol-simbol, interpretasi atau dengan saling memahami maksud dari tindakan masing-masing. George Ritzer, Penyadur Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Pers, Jakarta, 1992, hal-61

dengan sistem sosial masyarakat baik dalam interaksi sosial, perkembangan sosial maupun lain-lain mempunyai karakteristik menonjol dibandingkan lokasi lain. Dengan pertimbangan ini selain, Kejaksaan Agung RI dan Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta pemilihan lokasi penelitian juga dilakukan di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang. Atas dasar hal tersebut dan mengingat pertimbangan kondisi, kemampuan, keterbatasan dana, waktu, sehingga menitikberatkan pada metode pendekatan yang dipakai yaitu, yuridis normatif yang mengutamakan data sekunder, maka tempat-tempat lokasi penelitian tersebut representatif guna menjawab dan memecahkan permasalahan yang diangkat.

b. Populasi dan sample penelitian

Populasi dalam penelitian ini adalah segenap jaksa yang melakukan tugas dan wewenang dalam melakukan penuntutan. Guna menjaga terwakili yang diteliti, maka metode sampling yang ditentukan adalah dengan metode purposive dengan teknik non random sampling.⁵¹

Populasi dan sample sudah ditentukan sebelumnya⁵² guna memberikan informasi secara jelas.

⁵¹ Berbeda dengan trandom sampling di dalam sampling ini tidak semua unsur dalam populasi mempunyai kesempatan yang sama untuk menjadi anggota *sample*. Ronny Hanitijo Soemitro, op cit hal.51

⁵² Populasi dan sampel dapat ditentukan sebelumnya. Dalam penelitian naturalistik yang dijadikan sampel hanyalah sumber yang dapat memberikan informasi. Sampel dapat berupa hal, peristiwa, manusia, situasi yang diobservasi. Sering sampel berupa responden yang dapat diwawancarai. Sampel dipilih secara "purposive" bertalian dengan purpose atau tujuan tertentu. Sering responden diminta untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan informasi, dan kemudian responden ini diminta pula menunjuk orang lain, dan seterusnya. Cara ini lazim disebut "snowball sampling" yang dilakukan secara serial atau berurutan. S.Nasution, Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif, Tarsito, Bandung 1992, hal.32.

4. Jenis dan Sumber Data

a. Jenis data

Dalam penelitian ini diperlukan data kualitatif terdiri dari 2 (dua) jenis data yang meliputi data sekunder dan data primer yang untuk itu dilakukan melalui penelitian kepustakaan dan penelitian lapangan.

b. Sumber data

Data Sekunder, sebagai data utama, yaitu data yang bersumber dan diperoleh melalui studi kepustakaan baik yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier.⁵³

Data primer, sebagai data pendukung, yaitu data yang bersumber dan ditemukan di lapangan, sebagai hasil studi lapangan yang berupa hasil wawancara dengan para pejabat di lingkungan peradilan serta didukung observasi secara langsung dalam praktek lapangan di tempat lokasi penelitian.

Sedangkan untuk data empiris diperoleh dari penelitian sosiologis yang dilakukan terhadap jaksa-jaksa yang melakukan tugas penuntutan di Kejaksaan Agung, Kejaksaan Tinggi DKI, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang.

5. Teknik Pengumpulan Data.

Adapun teknik pengumpulan data dipergunakan metode sebagai berikut :

a. Data sekunder dikumpulkan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan

⁵³ Ronny Hanitijo Soemitro, op cit, hal-53

mengumpulkan dan mengkaji berbagai bahan hukum yang ada yang mempunyai relevansi dengan pokok masalah yang diteliti.

- b. Data primer dikumpulkan melalui studi lapangan dengan melakukan wawancara mendalam dengan pihak-pihak sebagai narasumber yang mempunyai kaitan dengan pokok masalah yang diteliti serta didukung dengan observasi atau pengamatan langsung praktek di lapangan.

6. Metode Analisis Data

Analisis data adalah proses mengorganisasikan dan menurunkan data ke dalam pola, kategori, dan satuan uraian dasar sehingga dapat ditemukan tema dan dapat dirumuskan hipotesis kerja seperti yang disarankan oleh data.⁵⁴ Analisa data yang dilakukan dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif. Yang dimaksud dengan metode kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data diskriptif analisis, yaitu yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan serta juga tingkah laku yang nyata, yang diteliti dan dipelajari secara utuh.⁵⁵ Dalam penelitian kualitatif ini analisis data harus dimulai sejak awal. Langkah-langkah yang dilakukan dalam menganalisis data dilakukan mulai dari (1)

⁵⁴ Analisis data, menurut Patton (1980;268), adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan uraian dasar. Sedangkan menurut Bogdan dan Taylor (1975:79) mendefinisikan analisis data sebagai proses yang memperinci usaha secara formal untuk menemukan tema dan merumuskan hipotesis (ide) seperti yang disarankan oleh data dan sebagai usaha untuk memberikan bantuan pada tema dan hipotesis. Lexy J. Moleong, *Metode Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya-Bandung, 1998. hal-103.

⁵⁵ Seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif tidak semata-mata bertujuan, mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga memahami kebenaran tersebut. Untuk menjelaskan mengenai seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif tidak hanya bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran saja, tetapi juga bertujuan untuk memahami gejala tersebut, lihat Ronny Hanitijo Soemitro, op cit hal-93

reduksi data, (2) “display” data, (3) mengambil kesimpulan dan verifikasi.⁵⁶

Dengan jenis penelitian yang bersifat deskriptif, data yang diperoleh baik data sekunder maupun data primer yang berasal dari hasil studi pustaka dan wawancara serta observasi tersebut dirangkum diidentifikasi, dikelompokkan dan disusun sesuai permasalahan yang ada secara kualitatif untuk kemudian dianalisis dengan menggunakan analisis deskriptif dan preskriptif. Dengan memperoleh data kepustakaan dan wawancara serta observasi maka analisis yang digunakan dalam penyimpangan perkara pidana oleh jaksa maka dilengkapi dengan analisis yuridis normatif, analisis historis dan komparatif.

Analisis yuridis-normatif dilakukan untuk mengkaji lebih mendalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana sehingga dapat diketahui pelaksanaan penyimpangan perkara oleh jaksa. Sedangkan untuk analisa yuridis-empiris dilakukan guna mengetahui kenyataan yang terjadi berkaitan dengan penyimpangan perkara pidana yang dilakukan oleh jaksa saat ini. Selanjutnya untuk analisis historis digunakan untuk mengetahui latar belakang, alasan-alasan dan tujuan diterapkannya asas oportunitas sebagai dasar penyimpangan perkara pidana dan analisis komparatif dilakukan guna mengetahui perbandingan penyimpangan perkara pidana oleh jaksa diberbagai negara.

⁵⁶ S. Nasution, loc cit hal -129.

G. Sistematika Penulisan

Sistem penulisan dalam tesis ini dibagi menjadi 4 (empat) bab yang disusun dengan sistematika sebagai berikut: **Bab Kedua** yang merupakan Tinjauan Pustaka terbagi menjadi tiga sub bab. **Sub bab pertama** berisikan: Batasan dan pengertian Jaksa sebagai Penuntut Umum, Penyampingan Perkara Pidana dan Sistem Peradilan Pidana, **Sub bab kedua** Landasan Hukum Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa yang terdiri dari pertama peraturan perundang-undangan yang mengatur penyampingan perkara pidana dan kedua Landasan yuridis diluar undang-undang. **Sub bab ketiga** berisi tentang Kedudukan Lembaga Kejaksaan dalam Susunan Ketatanegaraan RI, Kemandirian Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman, Susunan Kejaksaan, dan Tugas dan Wewenang Kejaksaan.

Bab Ketiga tentang Hasil penelitian dan analisis. **Sub bab pertama** Proses Penyelesaian Perkara Pidana terdiri dari Adminstrasi Perkara Tindak Pidana dan Proses Penyelesaian Narapidana. **Sub bab kedua** Pelaksanaan Penyampingan Perkara Pidana Oleh Jaksa Agung dan Jaksa. **Sub bab ketiga** Penggunaan Asas Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana yang berisi Pertanggungjawaban dan Pengawasan Penyampingan Perkara Pidana dan Kendala-kendala dalam Penyampingan Perkara Pidana. **Sub bab keempat** Upaya-upaya yang Dilakukan dalam Rangka Penyampingan Perkara Pidana di Indonesia terdiri dari Penataan Kembali Perundang-Undangan, Penataan Administrasi Teknis Yustisial dan Pembinaan Institusi dan Sumber Daya Manusia Kejaksaan. Sedangkan Bagian terakhir adalah **Bab Keempat** yang berisikan Kesimpulan dan Saran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Batasan dan Pengertian

1. Jaksa Sebagai Penuntut Umum.

Dahulu di Indonesia sebelum kedatangan penjajah, tidak ada badan khusus untuk menuntut pidana tetapi sama dengan gugatan perdata dilakukan oleh orang seorang. Begitu pula di Eropa Sampai sekarang sisa-sisa sistem ini masih di kenal di Inggris, Thailand dan RRC yang orang seorang dapat menuntut pidana langsung. Prancisliah yang menjadi cikal bakal adanya suatu penuntut umum khusus yang dikenal sampai sekarang yang memonopoli penuntutan pidana.

Berbicara tentang hak menuntut, maka perhatian diarahkan kepada istilah *subjectief strafrecht* (just puniendi), yang di dalamnya *recht* tidak berarti "hukum", melainkan "hak", yaitu hak dari negara, diwakili oleh alat-alatnya, untuk menghukum seorang oknum yang melanggar hukum pidana.⁵⁷ Alat-alat negara itu adalah Jaksa.

Siapakah yang dimaksud dengan Jaksa? Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Pasal 1 butir 1 dan 2 menyebutkan sebagai berikut:

1. Jaksa adalah pejabat yang diberikan wewenang oleh Undang-undang ini untuk bertindak sebagai penuntut umum serta melaksanakan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
2. Penuntut Umum adalah Jaksa yang diberi wewenang oleh Undang-

⁵⁷ R. Wiryono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Pidana Di Indonesia*, Eresco Bandung, 1989, hal-148

undang ini untuk penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.⁵⁸

Demikian juga dalam KUHAP (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana) pada Pasal 1 butir 6 huruf a dan b menyebutkan pengertian Jaksa sama dengan pengertian Jaksa yang diberikan pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.⁵⁹

Menurut Andi Hamzah, di Indonesia penuntut umum itu disebut juga jaksa dan wewenang penuntutan dipegang oleh penuntut umum sebagai monopoli, artinya tiada badan lain yang boleh melakukan itu. Ini disebut dominus litis di tangan penuntut umum atau jaksa. Dominus berasal dari bahasa latin, yang artinya pemilik. Hakim tidak dapat meminta supaya delik diajukan kepadanya. Jadi hakim hanya menunggu saja penuntutan dari penuntut umum.⁶⁰

Penuntutan itu sendiri menurut Pasal 1 ke 7 KUHAP adalah

Tindakan Penuntut Umum untuk melimpahkan perkara pidana ke pengadilan negeri yang berwenang dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini dengan permintaan supaya diperiksa dan diputus oleh hakim di sidang pengadilan.

Kembali pada sebutan jaksa, sesungguhnya sebutan "jaksa" di Indonesia sudah ada berabad-abad lamanya. Kata "jaksa" diambil dari bahasa Sansekerta yaitu adhyaksa⁶¹ Sebutan purba ini dipakai untuk gelar pendeta paling tinggi di Kerajaan-kerajaan Hindu di Pulau Jawa, dan

⁵⁸ Lihat UU Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, pasal 1 butir 1 dan 2

⁵⁹ Lihat UU Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP, pasal 1 butir 6 huruf a dan b

⁶⁰ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, op cit, hal-14

⁶¹ Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985, Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Jakarta, 1985, hal-8

terutama dipakai untuk gelar hakim kerajaan yang tertinggi.⁶²

A.Z.Abidin menguraikan mengenai adhyaksa dari mana berasal istilah jaksa sekarang. Pada mulanya adhyaksa adalah pengawas dalam urusan kependetaan, baik bagi agama Syiwa, maupun agama Budha. Para adhyaksa mengepalai kuil-kuil yang ada di sekitar keraton. Kemudian adhyaksa bertugas sebagai hakim dan dharmadyaksa berarti opperrechter. Pendapat tersebut sesuai dengan bahasa Jawa modern, karena adhyaksa berarti memutus perkara.⁶³ Selanjutnya menurut ejaan yang paling tua pada zaman pemerintah VOC (diabad keenam belas) ditulis sebagai “j-a-x-a”. Sejak zaman itu sampai dengan pemerintahan Kolonial Belanda di tahun 1942, “jaxa” dan kemudian “djaksa” dipakai sebagai sebutan untuk para Pejabat Hukum Bumi Putera yang hampir sama dengan seseorang magisterate. Sejak zaman pendudukan Militer Jepang (1942-45), “jaksas” pada masa itu ditulis “djaksa” adalah gelar bagi para pejabat hukum yang berwenang menuntut perkara-perkara pidana.⁶⁴

Dijelaskan oleh Andi Hamzah, sesungguhnya ada bermacam-macam sebutan untuk pejabat hukum yang berwenang menuntut. Salah satu diantaranya dan yang paling dikenal adalah :

public prosecutor, yang biasa diterjemahkan menjadi “jaksas” dan “penuntut umum”. Di Amerika Serikat misalnya, sebutannya adalah district prosecutor, district attorney, prosecuting attorney, commonwealth attorney, dan sebagainya. Di Jerman sebutannya adalah Staatsanwalt, atau “pengacara negara”. Di Negeri Belanda jaksa itu adalah officier van justitie atau “perwira kehakiman”. Di Prancis dan di Belgia jaksa itu masing-masing disebut procureur de

⁶² Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985, ibid, hal-12

⁶³ A.Z.Abidin, *Bunga Rampai Hukum Pidana*, PT, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983, hal-101

⁶⁴ RM.Surachman dan Andi Hamzah, op cit, hal-4

la Republique, atau “pengacara republik” dan procureur du Roi atau “pengacara Raja”. Di Itali sebutannya menjaprocuratore dan di Spanyol menjadi procurador, dan di negara-negara Eropa Timur sudah biasa diterjemahkan ke dalam bahasa Inggris menjadi procurator, bukan prosecutor. Sedangkan di Skotlandia sebutan bagi jaksa adalah procurator fiscal. Sejak tahun 1986 Inggris menggunakan sebutan crown prosecutor atau “jaksa mahkota” bagi pakar hukum yang disebut solicitor, yaitu pengacara yang mengurus dan menuntut sebagian besar perkara-perkara pidana. Sedangkan penuntutan perkara-perkara pidana yang hanya bisa disidangkan untuk pertama kali di Pengadilan Tinggi (High court) masih diurus dan dijalankan oleh pengacara yang disebut barrister. Akan tetapi di Australia crown prosecutor itu disebut bagi barrister bukan bagi solicitor. Adapun di Kanada crown prosecutor atau crown attorney itu adalah jaksa federal atau jaksa provinsi atau jaksa di tingkat lokal. Di negara-negara Asean, kecuali Filipina, sebutan bagi pejabat hukum yang berwenang menuntut perkara pidana itu adalah publik prosecutor. Di Filipina sebutan bagi jaksa adalah fiscal.⁶⁵

Sedangkan di Thailand sebutan untuk jaksa adalah Ai-ya-karn which means “Public Prosecutor of State Attorney”⁶⁶

Walaupun nama atau sebutan bagi jaksa diberbagai negara berbeda-beda akan tetapi jaksa atau penuntut umum itu mempunyai tugas dan wewenang yang sama yaitu melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim.

2. Penyampingan Perkara Pidana

Seperti kita ketahui bersama bahwa setiap tindak pidana selalu disertai ancaman pidana. Sebagian besar sarjana tetap mempercayai bahwa hukuman merupakan suatu hal yang patut dikenakan terhadap pelaku kejahatan. Beberapa diantaranya berupaya memberikan pendasaran moral

⁶⁵ ibid

⁶⁶ Mr. Phimol Rattapat, *The Role Of Public Prosecution In Private And Administrative Affairs*, Medikom Adyaksa, Semarang, 12 januari 1993, hal-11.

terhadap hukuman legal. Kant misalnya memberikan penjelasan “Menghukum Kejahatan adalah Kewajiban Moral”⁶⁷. Dalam bukunya, *Philosophy of Law*, Kant menulis sebagai berikut: Hukuman tidak pernah dapat diberikan sebagai sarana untuk mencapai kebaikan yang lain baik menyangkut si penjahat sendiri maupun masyarakat. Dalam segala situasi, hukuman dapat dijatuhkan atas seseorang hanya karena si individu terhukum terbukti melakukan suatu kejahatan. Karena tak seorang pun boleh diperlakukan sebagai alat untuk mencapai tujuan dari orang lain.⁶⁸ Perkataan Kant mengisyaratkan bahwa kita dibenarkan menghukum seseorang yang bersalah, dan kita mempunyai hak moral untuk melakukan demikian.

Akan tetapi sehubungan dengan hal ini Barda Nawawi Arief dengan mengutip pendapat Bassiouni menyatakan “Pidana hanya dibenarkan apabila ada kebutuhan yang berguna bagi masyarakat; pidana yang tidak diperlukan tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat”⁶⁹

Penyimpangan perkara merupakan satu cara dimana kita tidak perlu menuntut (menghukum) seseorang yang bersalah walaupun seseorang itu terbukti bersalah.

Dalam tulisan ini penulis membatasi pada penyimpangan perkara berdasar atas asas oportunitas yang berlaku di dalam yurisdiksi kejaksaan.

⁶⁷ Yong Ohitmur, *Teori Etika Tentang Hukum Legal*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997, hal – 7.

⁶⁸ *ibid*, hal-7

⁶⁹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*., op cit, hal.40

Seperti diketahui bahwa tugas menuntut hanya dimiliki oleh jaksa. Dalam hubungan dengan hak penuntutan itu dikenal dua asas yaitu yang disebut asas legalitas dan oportunitas (het legaliteits en het opportuneits beginsel).⁷⁰ Hal ini merupakan dua asas yang berlawanan dalam penuntutan. Disatu pihak asas legalitas merupakan asas yang mengatur tentang penuntutan sedangkan disisi lain asas oportunitas mengatur tentang tindakan untuk tidak menuntut. Untuk itu akan dijelaskan terlebih dahulu mengenai asas oportunitas baru kemudian akan dijelaskan mengenai asas legalitas. Mengenai hal tersebut dijelaskan oleh Suryono Sutarto yaitu:⁷¹

yang dimaksud dengan asas legalitas apabila terjadi suatu tindak pidana, maka ada kewajiban bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan ke muka pengadilan bagi pelaku tindak pidana tersebut. Sebagai lawannya adalah asas oportunitas, yang menghendaki meskipun bukti-bukti cukup mengenai kesalahan terdakwa tetapi apabila penuntut umum berpendapat bahwa akan lebih banyak kerugiannya bagi kepentingan umum dengan menuntut terdakwa tersebut daripada tidak menuntutnya, maka penuntut umum berwenang untuk mengenyampingkannya (seponeren).

Penyampingan perkara (diskresi) bersumber dari asas yang dikenal sebagai asas oportunitas atau asas kebijaksanaan menuntut (discretionary prosecution).⁷² Sebetulnya istilah diskresi yang dikenal sekarang ini berasal dari kata "discretionair" (Bld).⁷³ Sedangkan dalam kamus bahasa

⁷⁰ RM. Surachman dan Andi Hamzah, op cit Hal.14

⁷¹ Suryono Sutarto, *Hukum Acara Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 1995, Semarang, hal-84.

⁷² RM Surachman dan Andi Hamzah, Op Cit. Hal.14

⁷³ Bambang Waluyo dkk, *Aspek-aspek Diskresi Penuntutan*, Pusat Penelitian Dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI, 2000, hal-8

Inggris Indonesia “discretion” (Ing) artinya Kebijakan, Keleluasaan.⁷⁴

Selanjutnya untuk memperoleh gambaran yang lebih komprehensif, layak dikemukakan beberapa pengertian diskresi dari berbagai sumber, antara lain:

- a. Diskresi (discretion) adalah: “kebebasan untuk memutuskan sesuatu dalam situasi yang dihadapi dengan penuh keyakinan akan ketepatan putusan tersebut”⁷⁵
- b. Discretion adalah “ability to choose wisely or to judge for oneself” yang artinya kemampuan untuk memilih secara bijaksana atau mempertimbangkan bagi diri sendiri.⁷⁶
- c. Diskresi adalah “kebebasan menerobos aturan dan dilakukan dengan tidak keluar dari” aturan bernalar dan aturan keadilan”.⁷⁷
- d. Diskresi/discretionair adalah “menurut kebijaksanaan, atas dasar pertimbangan keadilan semata-mata dengan tidak terikat kepada ketentuan undang-undang.”⁷⁸
- e. Diskresi/discretionaire (Bld) dapat juga diartikan “Kebijaksanaan” yaitu dalam halnya memutuskan sesuatu tidak berdasarkan ketentuan peraturan, undang-undang atau hukum yang berlaku, tetapi atas dasar kebijaksanaan, pertimbangan keadilan.⁷⁹
- f. Discretion adalah: The right or ability to decide what is most suitable to be done yang artinya: hak atau kemampuan untuk memutuskan apakah yang paling pantas untuk menyelesaikan sesuatu.⁸⁰

Berkaitan dengan asas oportunitas yang merupakan sumber dari diskresi penuntutan maka untuk lebih jelasnya penulis akan menjelaskan tentang arti dan maksud asas oportunitas. Arti sehari-hari oportunitas ialah ketika atau kesempatan yang baik (Prof. Drs. S.Wojowasito & W.J.S. Poerwadarminta, 1974 : 117). Pendapat tersebut bersesuaian dengan yang

⁷⁴ John M. Echols dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, 1981, hal-185.

⁷⁵ Kejaksaan Agung RI, *Peristilahan Hukum Dalam Praktek*, Jakarta, 1985, hal-62

⁷⁶ Alvina Trent Burrow, *The Basic Distionary of American English*, 1996, hal-226

⁷⁷ Bambang Waluyo dkk, loc cit, hal-9

⁷⁸ Soebekti, *Kamus Hukum*, 1980 hal-40

⁷⁹ Yan Paramadya Puspa, *Kamus Hukum*, 1977, hal-319.

⁸⁰ Longman, *Dictionary of Contemporary English*, Longman Group UK Limited, 1998, hal-291.

dikemukakan oleh A.Kolsteren (Vreemde Woordenboek, Spectrum, 1971 : 222) yang mengartikan sebagai geschikte gelegenheid. Jadi pada umumnya oportunitas berarti kesempatan yang tepat⁸¹. Selanjutnya A.Z.Abidin menjelaskan lebih lanjut:Ditinjau dari segi yuridis, maka asas oportunitas,menurut Fockema Andrea (1951:208-209) dan Van Apeldoorn adalah:⁸²

Asas tersebut memberikan wewenang kepada kepada Penuntut Umum untuk meniadakan penuntutan hukum terhadap seseorang yang disangka telah mewujudkan suatu perbuatan pidana berdasarkan pertimbangan, bahwa lebih menguntungkan kepentingan umum jikalau tidak diadakan penuntutan. benarlah yang diungkapkan oleh van Opeldoorn, bahwa tidak semua delik perlu dituntut pembuatnya, terutama bilamana akibatnya sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum bukankah pidana itu telah diakui hanya sebagai ultimum remedium?

Jadi meskipun sebagai penuntut umum mewakili negara di dalam menuntut setiap orang, apabila ada pelanggaran terhadap hukum pidana dan apabila setelah mempelajari dan mempertimbangkan bahwa sesuatu perkara pidana tertentu secara yuridis ada cukup alasan untuk menuntut si tersangka, akan tetapi jaksa sebagai penuntut umum tidak wajib mengajukan penuntutan, apabila jaksa penuntut umum berpendapat ada kepentingan umum yang harus dilindungi. Prinsip yang demikian disebut dengan prinsip oportunitas (principe opportunititeit).⁸³

Dari definisi/uraian tersebut diatas dapatlah diketahui, bahwa asas tersebut memberi wewenang kepada Penuntut Umum untuk meniadakan

⁸¹ A.Z. Abidin, op cit, hal-85

⁸² A.Z.Abidin , ibid, hal.86.

⁸³ C. Djisman Samosir, *Hukum Acara Pidana dalam Perbandingan*, Bina Cipta Bandung, 1986, hal-59

penuntutan hukum terhadap seseorang yang disangka telah mewujudkan suatu perbuatan pidana berdasarkan pertimbangan, bahwa lebih menguntungkan kepentingan umum jikalau tidak diadakan penuntutan atau bila akibatnya kurang berarti bila ditinjau dari kepentingan umum.

Hal serupa juga dijelaskan oleh Andi Hamzah bahwa dalam asas oportunitas, jaksa boleh memutuskan tidak akan menuntut perkara pidana apabila penuntutan itu tidak dapat dilakukan atau tidak patut dilakukan atau tidak dikehendaki atau apabila penuntutan itu lebih merugikan kepentingan umum atau pemerintah daripada apabila penuntutan dilakukan.⁸⁴

Dari pengertian-pengertian yang dibuat oleh para sarjana tentang asas oportunitas terlihat bahwa:⁸⁵

Hasil perenungan dari beberapa ahli hukum dapat disimpulkan bahwa asas oportunitas sudah dapat diterima oleh pendapat umum dan memperkaya perbendaharaan hukum pidana, dalam pengertian tidak hanya mempunyai arti bagi prosesuil untuk menuntut/tidak menuntut dilapangan hukum acara pidana, akan tetapi juga mempunyai arti untuk menjadi dasar penentuan ada/tidaknya unsur delik menurut kemanfaatan dan bahayanya bagi kepentingan sosial yang terletak dilapangan hukum pidana.

Mengenai kepentingan umum itu sendiri dalam penjelasan pasal 32 huruf c UU No 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia hanya memberikan definisi kepentingan umum itu sebagai kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas.⁸⁶

⁸⁴ Andi Hamzah, Hukum Acara Pidana Indonesia, op cit, hal-14.

⁸⁵ A.Z.Abidin, ibid, hal.86.

⁸⁶ Lihat Penjelasan Undang-undang No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan R.I, pasal 32 huruf c.

Sedangkan pengertian kepentingan umum itu sendiri sampai saat ini belum ada kesepakatan di antara para sarjana.

Akan tetapi kita dapat melihat apa yang dimaksud dengan pengertian kepentingan umum dari Sudikno Mertokusumo, kepentingan umum merupakan kepentingan yang didahulukan dari kepentingan-kepentingan lain dengan tetap memperhatikan proposi pentingnya dan tetap mengormati kepentingan-kepentingan lainnya.⁸⁷ Sedangkan Wirjono Prodjodikoro menjelaskan bahwa hubungan hukum yang teratur dalam hukum pidana, adalah sedemikian rupa, bahwa titik berat berada tidak pada kepentingan seorang individu, melainkan pada kepentingan orang-orang banyak, yang juga dapat dinamakan "kepentingan umum".⁸⁸

Sedangkan dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme pada Bab III diterangkan mengenai Asas Umum Penyelenggaraan Negara dalam pasal 3 angka 3 disebutkan mengenai asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi: Asas Kepentingan Umum. Dalam penjelasan pasal tersebut diterangkan bahwa: yang dimaksud dengan "Asas Kepentingan Umum" adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.⁸⁹

⁸⁷ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta,

⁸⁸ R Wirjono Prodjodikoro, op cit, hal.13.

⁸⁹ Lihat Undang-undang No. 28 tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, Pasal.3.

Sejauh ini jaksa selalu beranggapan bahwa jaksa dapat menghentikan penuntutan dan bukan menyampingkan perkara. Menghentikan penuntutan demi hukum bukan demi kepentingan umum.

Apabila kita melihat dari latar belakang sejarah sesungguhnya awal mula asas oportunitas itu dibawa oleh Belanda ke Indonesia. Praktek yang diturut oleh Penuntut Umum di Indonesia sejak zaman Belanda adalah menganut *principe-oportunita*. Dengan *principe-oportunita* ini Jaksa sebagai Penuntut Umum mempunyai kekuasaan yang amat penting yaitu menyampingkan suatu perkara pidana yang sudah terang benderang pembuktiannya. Mengingat tujuan dari prinsip ini, yaitu Kepentingan negara, maka jaksa harus hati-hati dalam melakukan kekuasaan menyampingkan perkara pidana.⁹⁰ Belanda mengartikan asas oportunitas sebagai “penuntut umum boleh memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat” (*the public prosecutor may decide conditionally or unconditionally to take a prosecution to court or not*). Kedudukan penuntut umum (*officier van Justitie*) disana sangat kuat, sehingga sering disebut sebagai semi judge (setengah hakim) karena kebebasannya secara individual untuk menuntut atau tidak menuntut.⁹¹

Dalam laporan tahunan 1980 *Minister van Justitie* (kejaksaan) disebutkan bahwa lebih dari 50 % perkara disana tidak diteruskan oleh kejaksaan kepengadilan. Dari jumlah itu, 90 % karena alasan teknis

⁹⁰ R Wiryono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Sumur Bandung, 1990, hal-17-18

⁹¹ Wiryono Prodjodikoro, *ibid*, hal-36

(umumnya karena tidak cukup bukti). Secara garis besar tiga kategori penyimpangan perkara di Belanda yaitu:⁹²

1. Perkara dikesampingkan karena alasan kebijakan (policy), yang meliputi perkara ringan, umur terdakwa sudah tua dan kerusakan telah diperbaiki (trivial offence, old age and damage settled).
2. Karena alasan teknis (tidak cukup bukti, lewat waktu dan lain-lain).
3. Karena perkara digabung dengan perkara lain.

Begitu pula di Jepang, tidak semua perkara di Jepang, oleh Polisi diserahkan atau diteruskan ke Jaksa untuk dituntut asalkan perkara itu merupakan:⁹³

- a. tindak pidana terhadap harta benda yang ringan;
- b. tersangka menunjukkan penyesalan yang sungguh;
- c. ganti rugi telah dilakukan oleh tersangka; dan
- d. korban telah memaafkan si tersangka.

Begitu pula Jaksa berwenang untuk menunda penuntutan walaupun bukti-bukti telah cukup untuk melakukan penuntutan. Adapun pertimbangannya ialah apabila tersangka menunjukkan penyesalan yang sungguh-sungguh dan menunjukkan tanda-tanda yang baik untuk menjadi warga masyarakat yang patuh pada hukum, serta tindak pidana yang mereka lakukan tidaklah demikian serius sehingga tindakan tidak memidana tidak akan mengganggu atau menyinggung perasaan moral masyarakat pada umumnya.⁹⁴ Kewenangan untuk melakukan penundaan penuntutan (suspension of prosecution) ini didasarkan pada adanya ketentuan dalam article 248 KUHP Jepang. Dalam pasal ini dinyatakan

⁹² A.Z.Abidin, ibid, hal.86.

⁹³ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana*, CV. Ananta, Semarang, hal-181

⁹⁴ Barda Nawawi Arief, ibid, hal.181.

bahwa penuntutan tidak perlu dilakukan setelah mempertimbangkan faktor-faktor:⁹⁵.

- a. Karakter, usia dan keadaan si pelaku (the character, age, and situation of the offender):
- b. berat ringannya atau keseriusan dari tindak pidana dan keadaan-keadaan pada saat tindak pidana itu dilakukan (the gravity of the offence and the circumstances under which the offence was committed);
- c. keadaan-keadaan yang diakibatkan oleh terjadinya tindak pidana itu (the conditions subsequent to the offence).

Oleh Suryono Sutarto dijelaskan lebih rinci bahwa penuntutan tidak perlu dilakukan dengan mempertimbangkan faktor-faktor:⁹⁶

- a. Hal yang berkaitan dengan pelaku, dalam hal ini adalah sikap, umur dan suasana. Misalnya kelakuan, kecenderungan, kemampuan intelektual, riwayat hidup, keadaan kesehatan, catatan kejahatan dahulu, umur pada waktu melakukan tindak pidana dan sekarang, suasana keluarga, hubungan dengan teman-teman dan lain-lain.
- b. Hal yang berkaitan dengan tindak pidana, dalam hal ini beratnya dan keadaan tindak pidana. Misalnya beratnya pidana yang diancamkan dalam undang-undang, besarnya kerugian, hal-hal yang memberatkan atau meringankan pidana, peserta, motivasi, modus operandi, banyaknya keuntungan yang diperoleh dari tindak pidana, hubungan dengan korban, pengaruh terhadap masyarakat dan lain-lain.
- c. Hal yang berkaitan dengan keadaan setelah tindak pidana. Misalnya ada penyesalan (bertobat), usaha untuk memberi ganti rugi atau minta maaf, perdamaian, lewat waktu, perubahan keadaan masyarakat, pencabutan atau perubahan peraturan hukum, keadaan hidup pelaku, penjamin dan lain-lain.

Di Jepang, penyimpangan perkara ini dikenal dengan istilah "*kiso-yuuyo*". Kiso berarti penuntutan dan *yuuyo* berarti penangguhan atau dalam bahasa Inggris disebut "*suspended prosecution*".⁹⁷ Dengan penundaan penuntutan yang dilakukan oleh jaksa di Jepang dalam

⁹⁵ Barda Nawawi Arief, *ibid*, hal.182.

⁹⁶ Suryono Sutarto, *op cit*, Hal- 86.

⁹⁷ Suryono Sutarto, *ibid*, Hal-86.

prakteknya maka 50% delik kekayaan (termasuk pencurian) yang dilakukan oleh orang tua (di atas 60 tahun) dikesampingkan oleh penuntut umum.⁹⁸

Praktek yang terjadi Di Amerika Serikat ternyata berbeda yaitu suatu *The Non-Enforcement Of Law* yang merupakan bentuk-bentuk tukar menukar yang dilakukan antara orang yang dituduh melakukan suatu perbuatan yang dilarang dengan para pejabat hukum.⁹⁹ Hal ini yang disebut dengan “plea-bargaining” dimana seorang yang dituduh melakukan perbuatan yang dilarang setuju untuk mengaku bersalah untuk suatu perbuatan yang dilarang yang lebih rendah tingkat kesalahannya, jika pejabat penuntut hukuman yang lebih ringan tawar menawar dalam memberikan hukuman demikian ini terjadi dimana-mana di Amerika Serikat dan Kanada.¹⁰⁰

Dapat disimpulkan bahwa penyampingan perkara (kiso-yuuyo, seponeren) di Jepang maupun di Belanda yang mendasarkan pada asas oportunitas yaitu demi kepentingan umum bersifat luas, karena kepentingan umum diartikan pula sebagai kepentingan individual.¹⁰¹

Begitu pula dengan Polandia mempraktekkan penundaan penuntutan. Berbeda dengan Jepang yang mengaturnya dalam KUHP, maka Polandia mengaturnya dalam Bab IV pasal 27-29 KUHP, dibawah

⁹⁸ Andi Hamzah, Loc Cit hal-39

⁹⁹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif sosial dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, CV.Agung, Semarang, 1989, hal-45.

¹⁰⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, *ibid*, hal-45.

¹⁰¹ Suryono Sutarto, *op cit*, hal-86.

judul “Conditional Discontinuance of the Proceedings”. Penundaan penuntutan menempati posisi menengah antara penarikan kembali tuntutan secara absolut dan pidana bersyarat.¹⁰²

Menurut Pasal 27 KUHP Polandia, syarat-syarat untuk dapat dihentikannya penuntutan pidana ialah, apabila:¹⁰³

1. tingkat bahaya sosial dari perbuatan itu tidaklah besar;
2. keadaan-keadaan sekitar dilakukannya perbuatan itu tidak menimbulkan kesangsian;
3. si pelanggar sebelumnya tidak pernah dipidana;
4. dari sikap karakter keadaan pribadi dan juga riwayat hidup si pelanggar dapat diperkirakan bahwa meskipun penuntutan itu ditunda, ia akan tetap menghormati tertib hukum dan khususnya tidak akan melakukan pelanggaran lagi.

Selanjutnya asas oportunitas ini diikuti oleh negara Norwegia, Swedia dan kemudian Jepang, Korea Selatan, Indonesia dan Israel.¹⁰⁴

Seperti dikatakan tadi bahwa asas legalitas merupakan lawan dari asas oportunitas. Jadi apabila membicarakan asas oportunitas maka mau tidak mau kita harus membahas sedikit tentang asas legalitas.

Asas legalitas ini menyatakan jaksa hampir selalu akan mengajukan perkara-perkara ke pengadilan untuk diadili oleh hakim, atau untuk minta persetujuan hakim untuk mengesampingkan.¹⁰⁵ Penyerahan penuntutan umum kepada suatu dinas Pemerintahan, yaitu kejaksaan, dapat diartikan sebagai tindakan yang bermaksud, supaya pada umumnya diambil tindakan keras terhadap penjahat-penjahat.

¹⁰² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif...* op cit, hal-183.

¹⁰³ Barda Nawawi Arief, ibid hal-184.

¹⁰⁴ Andi Hamzah, op cit. Hal-15

¹⁰⁵ Andi Hamzah, ibid hal-14

Bukankah Kejaksaan itu suatu Dinas yang berwajib memberantas kejahatan-kejahatan dalam masyarakat: Untuk ini tidak ada tempat bagi suatu belas kasihan terhadap orang perorangan. Mengingat ini ada prinsip yang menghendaki, bahwa apabila ada bukti cukup mendakwa seorang melanggar suatu peraturan Hukum Pidana, Penuntut umum tidak boleh tidak mesti menuntut seorang dimuka Hakim Pidana. Prinsip ini dinamakan *principe-legalita*.¹⁰⁶

Perlu diketahui bahwa yang dimaksud dengan asas legalitas ini bukanlah asas legalitas seperti yang tercantum dalam pasal 1 ayat (1) KUHP. Pasal 1 ayat (1) KUHP menentukan bahwa tiada suatu perbuatan dapat dipidana kecuali atas kekuatan aturan pidana dalam perundang-undangan yang telah ada, sebelum perbuatan dilakukan. Asas legalitas itu dikenal juga dalam hukum pidana materiil (substantif). Dalam konteks demikian, asas legalitas itu berarti tidak seorang pun akan dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana untuk tindakan yang pada saat dilakukannya tidak merupakan tindak pidana. Aturan tersebut sesuai dengan adagium berikut: *nullum delictum, nulla poena, sine previa lege poenali*. Singkatnya, bertentangan dengan asas hukum (pidana) berlaku surut atau *ex post facto law*. Sedangkan dalam konteks hukum acara pidana “asas legalitas” (*mandatory prosecution principle*) itu lawan daripada “asas oportunitas” (*discretionary prosecution principle*)¹⁰⁷ Asas

¹⁰⁶ Wiryo Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana Di Indonesia*, op cit, hal-20.

¹⁰⁷ RM Surachman dan Andi Hamzah, op cit, hal-14

oportunitas ini tidak lain hanya untuk memperlunak ketajaman yang terdapat pada asas legalitas, yang menghendaki kewajiban bagi penuntut umum untuk melakukan penuntutan terhadap setiap orang yang telah melanggar undang-undang pidana.¹⁰⁸

Ada beberapa negara yang berpegang teguh pada asas legalitas ini. Pertama-tama dapat disebut Jerman. Jaksa Jerman pada prinsipnya tidak boleh menyampingkan perkara tetapi harus diteruskan ke pengadilan. Tetapi Jerman setelah menerapkan asas legalitas dengan begitu ketat, toh akhirnya memberikan kelonggaran bagi beberapa pengecualian seperti yang dapat dibacakan dalam Strafprozessordnung (KUHP Jerman) pasal 152, 153-153e, 154-154e.¹⁰⁹ Misalnya jaksa Jerman dapat menyampingkan perkara termasuk pencurian dengan jalan membongkar kejahatan kelas atas (white collar), serangan seksual kepada anak dibawah umur tanpa kekerasan, jika jaksa berpikir tingkat kesalahan rendah dan kepentingan umum tidak memerlukan persetujuan hakim, yang pada umumnya diberikan. Jaksa Jerman dapat juga menyampingkan perkara pelanggaran peraturan (Ordnungswidrigkeiten), di Jerman ini disebut juga non-penal code offences (delik-delik diluar KUHP).¹¹⁰

Di Indonesia hal serupa juga pernah terjadi pada masa sebelum berlakunya KUHP, dimana jaksa dapat mengesampingkan perkara pidana dalam tindak pidana penyelundupan (Tindak Pidana Ekonomi),

¹⁰⁸ Suryono Sutarto, op cit, hal-85.

¹⁰⁹ RM Surachman dan Andi Hamzah, loc cit, hal-16

¹¹⁰ RM Surachman dan Andi Hamzah, ibid, hal-42

yaitu berupa praktek schiking dimana dengan adanya denda damai dalam delik penyelundupan antara terdakwa dan kejaksaan, maka perkara tidak dilanjutkan ke pengadilan. Cukup dengan membayar jumlah tertentu, terdakwa tidak akan dituntut oleh Jaksa. Bila kita perhatikan lebih jauh kerugian negara yang begitu besar akibat tindak pidana penyelundupan dapat dilakukan perdamaian maka kenapa tindak pidana yang kerugiannya kecil atau ringan dan korban telah memaafkan sipelaku mengapa tidak dapat dilakukan suatu perdamaian yang akhirnya menjadikan penuntutan tidak perlu dilanjutkan.

Hal tersebut diatas dapat kita bandingkan dengan hukum pidana Islam yang juga mengatur tentang tidak perlunya pidana dijatuhkan apabila korban telah memaafkan sipelaku. Hal ini terjadi dalam perbuatan pidana yang akibatnya dijatuhi hukuman qishash. Yang dimaksud dengan perbuatan pidana yang akibatnya dijatuhi hukuman qishash atas orang yang berbuat, yaitu "penyiksaan yang terbatas dan tertentu setimpal dengan yang diperbuat, sebagai hak pribadi, sebagai hak orang mazlum (orang yang teraniaya) orang yang terkena atau oleh walinya. Dan mereka ini boleh memberi maaf apabila mereka kehendaki. Dengan diberinya maaf, gugurlah sanksi pidana yang harus dijatuhi atas pelaku kejahatan.¹¹¹ Dan yang dijatuhi hukuman qishash ini ialah: 1. pembunuhan sengaja (al-qatlul-amdu); 2. pembunuhan semi sengaja (al-qatlu syibhul amdi); 3. Pembunuhan karena kesilapan (tidak sengaja, al-qatlul khata'); 4.

¹¹¹ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, *Pidana Mati Dalam Syari'at Islam*, Pustaka Rizki Putra, Semarang, 1998, hal-7.

Penganiayaan sengaja (al-Jarhul-'amdu); 5. penganiayaan tidak sengaja (al-Jarhul-khata').¹¹²

Jelas kiranya bahwa hukuman qishash merupakan hak pribadi manusia (korban). Lebih jelasnya Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy menyatakan dalam firman Allah S. 2 ; Al Baqarah ayat 178, 179, ayat itu menegaskan bahwa:¹¹³

Allah telah menetapkan atas para mukmin supaya melaksanakan hukum qishash berkenaan dengan orang-orang yang dibunuh, baik yang dibunuh itu orang yang merdeka, budak belian, maupun yang dibunuh itu lelaki ataupun perempuan. Dan ayat itu mengharuskan supaya yang dijatuhi hukuman qishash haruslah seimbang dengan yang dialami oleh korbannya. Maka tidak boleh dijatuhi hukuman qishash atas banyak orang yang tidak bersalah lantaran terbunuhnya seseorang. Dan ayat itu menerangkan pula, bahwa apabila pihak yang berhak menuntut qishash membebaskan si pembunuh dari tuntutan qishash dan menerima diyat, maka hendaklah si pelaku itu membayarnya dengan baik. Dan tidak dibenarkan orang yang telah memberi maaf, bertindak sewenang-wenang atas diri orang yang telah diberi maaf. Dengan tegas ayat itu menerangkan bahwa ditetapkannya hukum qishash adalah karena dengan itulah dapat terpelihara jiwa manusia dari perbuatan orang yang jahat.

Sejalan dengan hal itu Amad Hanafi menerangkan bahwa: Jarimah qisas diyat termasuk jarimah perorangan. Hal ini tidak berarti bahwa masyarakat tidak dirugikan oleh jarimah tersebut, melainkan sekedar lebih menguatkan hak perorangan atas hak masyarakat¹¹⁴. Dikatakan lebih lanjut meskipun sudah dihapuskan dari fihaknya, namun hal ini tidak berarti bahwa sipembuat bebas samasekali dari hukuman sebab ia bisa dijatuhi hukuman ta'zir, dengan maksud untuk memelihara hak masyarakat yang

¹¹² Ahmad Hanafi, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Bulan Bintang, Jakarta, 1990, hal-8

¹¹³ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, op cit, hal-18

¹¹⁴ Ahmad Hanafi, loc cit. Hal-17

telah dirugikan oleh pembuat tersebut dengan tidak langsung.¹¹⁵

Lain halnya di Itali, jaksa tidak boleh mengesampingkan perkara apabila bukti-buktinya cukup. Namun jaksa Italia punya banyak cara untuk mengendurkan penerapan asas legalitas itu. Misalnya, ia dapat bersikap lain di dalam menilai kejujuran saksi, didalam menimbang bukti-bukti, dan di dalam menerapkan beban pembuktian. Tidak seperti biasanya, ia pun dapat secepatnya menyimpulkan tidak lengkapnya bukti yang memberatkan terdakwa, karena terdakwa tersebut tidak mempersulit pemeriksaan atau ia boleh menuntut tersangka yang melakukan beberapa tindak pidana hanya dengan satu dakwaan saja atau hanya dengan dakwaan yang lebih ringan saja bukan dengan dakwaan yang memberatkan. Jaksa Itali “boleh membiarkan perkaranya menjadi basi dan akhirnya menyimpan perkara tersebut ke dalam ‘arsip’nya setelah dengan mengulur-ulur waktu ia memperoleh persetujuan pengadilan untuk menghentikan penyidikan.”¹¹⁶

Dalam pada itu Austria hampir selalu konsisten menerapkan asas legalitas. Apabila keadaan tindak pidana atau keadaan pelakunya patut dipertimbangkan maka jaksa akan meminta pengadilan untuk menghentikan proses perkara. Akan tetapi, akhir-akhir ini undang-undang mulai memperkenalkan “pengesampingan penuntutan dengan masa percobaan” (conditional waiver of prosecution). Sekarang rupanya Jaksa Austria boleh mengesampingkan perkara dengan syarat.

¹¹⁵ Ahmad Hanafi, *ibid.* hal-17

¹¹⁶ RM Surachman dan Andi Hamzah, *op cit*, hal-19.

Menurut Ronny Hanitijo Soemitro dipandang dari praktek pelaksanaan hukum dibanyak negara-negara telah dilakukan kebijakan yang didalam kepustakaan studi hukum dan masyarakat, dikenal dengan istilah *the policy of non-enforcement*.¹¹⁷ Yang dimaksud dengan *the policy of non-enforcement* adalah kebijakan untuk tidak menerapkan hukum.

Praktek-praktek dilakukannya kebijakan-kebijakan non-enforcement ini dapat dianggap sebagai pengecualian atau dapat juga dianggap sebagai penyimpangan dengan mengingat bahwa pada dasarnya hukum itu dibuat untuk dijalankan atau untuk dilaksanakan.¹¹⁸

Apabila kita teliti lebih lanjut pemberian kewenangan penyampingan perkara pidana kepada jaksa sesuai dengan asas hukum acara pidana yang diatur dalam Ketentuan-ketentuan pokok Kekuasaan Kehakiman yaitu Undang-undang nomor 14 tahun 1970 dimana salah satu asasnya mengatur tentang peradilan yang harus dilakukan dengan cepat, sederhana dengan biaya ringan serta bebas, jujur dan tidak memihak harus diterapkan secara konsekuen dalam seluruh tingkat peradilan.

Bila kita perhatikan satu persatu mengenai asas tersebut maka dengan penyampingan perkara pidana oleh jaksa proses peradilannya

¹¹⁷ Ronny Hanitijo Soemitro, *Perspektif Sosial Dalam...* op cit. hal-49.

¹¹⁸ Dilakukannya policy of non enforcement adalah dalam situasi sebagai berikut: Pertama: kalau hukum tidak akrab dengan realitas sosial, tidak dekat dengan rasa keadilan rakyat, tidak mengerti karena bahasa hukum yang sulit yang mengerti bahasa hukum terbatas jumlahnya dan rata-rata berasal dari golongan penguasa dan orang-orang yang sulit dimengerti oleh rakyat ini kerap kali dianggap merupakan suatu kesombongan kekuasaan (the arrogance of power). Kedua, bila peraturan pelaksanaan merupakan sesuatu yang mutlak harus ada pada semua produk hukum. Dalam keadaan demikian ini tanpa peraturan pelaksanaan, maka produk hukum secara operasional akan berhenti fungsinya dan hanya dapat menjadi bahan diskusinya. Ironisnya banyak kemacetan hukum terjadi karena peraturan pelaksanaannya tidak segera dikeluarkan. Hal demikian ini akan menimbulkan policy of non enforcement. Ronny Hanitijo Soemitro, *ibid*, hal-49.

cukup diselesaikan di Kejaksaan sehingga proses peradilan itu tidak memakan waktu yang lama dan panjang. Korban sendiri tentunya akan merasa terbantu bila penyelesaian kasus pidananya tidak berlarut-larut. Akan tetapi kita juga harus memperhatikan kepentingan tertuduh yaitu untuk memperoleh penyelesaian kasusnya secepat mungkin disamping kita juga harus memperhatikan kepentingan masyarakat umum.

Peradilan yang sederhana dan biaya ringan otomatis dapat terwujud bila proses penyelesaian peradilan itu diselesaikan dengan cepat. Sifat sederhana itu diperoleh karena prosesnya tidak berbelit-belit. Sebagai gambaran dalam satu perkara pidana saja apabila jaksa meneruskan/menuntut suatu perkara pidana kepengadilan maka harus melalui beberapa tahapan dan disetiap tahapan jaksa harus menyelesaikannya dengan prosedur yang telah baku yaitu administrasi perkara. Administrasi perkara ini jumlahnya banyak dan biasanya dibuat dalam beberapa rangkap. Tentu saja hal tersebut membutuhkan biaya yang banyak sehingga asas biaya ringan yang ingin dicapai akan sulit sekali terlaksana.

3. Sistem Peradilan Pidana

Sistem peradilan pidana merupakan suatu kinerja dari berbagai pelaku atau pelaksana yang menjadi satu proses dan rangkaian di dalam penegakan hukum dan keadilan. Proses tersebut merupakan suatu rangkaian kegiatan aparat penegak hukum mulai dari penyidikan,

penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim.

Sehubungan dengan itu maka yang diartikan dengan "Sistem Peradilan Pidana", menurut M.Faal, mengutip pendapat Kadri Husin yang juga mengutip penjelasan Ali Said, selaku menteri Kehakiman RI yang dikemukakan pada waktu pembukaan seminar UNAFEI di Jakarta pada tahun 1984 menyatakan bahwa:¹¹⁹

Penggunaan kata "sistem" dalam istilah "Sistem Peradilan Pidana" adalah berarti kita menyetujui pendekatan sistemik dalam melakukan manajemen dari administrasi peradilan kita, Ini berarti pula bahwa unsur-unsur (Kepolisian, Kejaksaan, Kehakiman, Lembaga Pemasyarakatan dan juga masyarakat) adalah sub sistem dari peradilan, yang berakibat perlunya akan keterpaduan dalam rangka dan gerak masing-masing sub sistem kearah tercapainya tujuan bersama itu.

Lebih jelasnya pengertian dari sistem peradilan pidana (criminal justice system). menurut Hazel B. Kerper menyatakan bahwa criminal justice system adalah "the system by which society identifies, accuses, tries, convicts and punishes those who violated the criminal law".¹²⁰

Jadi jelas bahwa Sistem Peradilan Pidana adalah suatu proses yang dilakukan oleh aparat penegak hukum sebagai wakil dari masyarakat mulai dari penyidikan yang dilakukan oleh Polisi/Kepolisian, penuntutan yang dilakukan oleh Jaksa/Kejaksaan, penghukuman yang dilakukan oleh Hakim/Kehakiman, dan proses pemidanaan oleh Lembaga Pemasyarakatan saling bekerjasama dalam penanggulangan kejahatan.

¹¹⁹ Teungku Muhammad Hasbi Ash Shiddieqy, op cit, hal-18

¹²⁰ Bambang Waluyo, dkk, op cit, hal-16.

Khusus bagi Kejaksaan/Jaksa adalah sebagai lembaga penuntutan. Secara umum dalam Recource materiil No.24 UNAFEI Desember 1983, sistem penuntutan dibedakan dan diklasifikasikan atas dua sistem yaitu apa yang disebut “single prosecution system” (sistem penuntutan tunggal) dan “dual publik prosecution system”(sistem penuntutan ganda). Dari kedua sistem ini yang paling relevan dengan kedudukan dan peran Kejaksaan RI adalah single prosecution system.¹²¹ Dapat dijelaskan bahwa single prosecution system merupakan lembaga yang memiliki karakteristik:

1. Independen.¹²²

Kejaksaan merupakan suatu lembaga independen yang dipimpin oleh Jaksa Agung.

2. Pimpinannya tidak ditetapkan berdasarkan pertimbangan politik dan tidak berada di bawah kontrol politik.¹²³

Pengangkatan Jaksa Agung tidak bersifat politis sehingga tidak terpengaruh dengan perubahan kabinet. Dalam menjalankan fungsi sehari-harinya Jaksa Agung tidak dibawa kontrol politik atau kekuasaan eksekutif. Jaksa Agung juga mempunyai kemandirian yang dijamin oleh konstitusi.

3. Kepolisian tidak melakukan fungsi penuntutan.¹²⁴

Peran polisi dibatasi hanya pada fungsi penyidikan.

¹²¹ Bambang Waluyo,dkk, ibid, hal-18

¹²² ibid

¹²³ ibid

¹²⁴ ibid

4. Memiliki kewenangan yang independen untuk melakukan penyidikan, disamping menyelenggarakan *supplementary investigation* (penyidikan tambahan) sendiri atau meminta agar dilakukan oleh kepolisian.¹²⁵
5. Memiliki kewenangan diskresi penuntutan, walaupun dalam hal terdapatnya alat bukti yang cukup, termasuk diskresi menghentikan penuntutan sebelum putusan pengadilan dijatuhkan.¹²⁶

Sementara itu pada “dual public prosecution system” dan tidak terdapat karakteristik sebagaimana dalam “single public prosecution system”. Karakteristik yang menonjol pada sistem dual public prosecution system ini adalah: fungsi penuntutan dilakukan oleh kepolisian.¹²⁷

Sedangkan sistem penuntutan di Indonesia memiliki beberapa karakteristik:

Pertama, kewenangan penuntutan dilaksanakan oleh kejaksaan dan penyidikan oleh kepolisian dan pejabat pegawai negeri sipil. Pengecualian untuk tindak pidana khusus, seperti Tindak pidana korupsi, penyidikan dilakukan oleh kejaksaan. Ini sebagaimana diatur dalam ketentuan pasal 284 ayat (2) KUHAP dan penjelasan pasal 14 ayat (1) huruf a UU No. 28/1997. Kewenangan penuntutan ini dapat dilihat dalam pasal 2 ayat (1) UU Kejaksaan RI, pasal 13 dan pasal 137 KUHAP. Dinyatakan dalam pasal 2 ayat (1) UU No. 5/1991 bahwa kejaksaan adalah lembaga

¹²⁵ *ibid*

¹²⁶ *ibid*

¹²⁷ Joko Yuwono, *op cit*, hal-2

pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara dibidang penuntutan. Pasal 13 KUHAP menegaskan bahwa penuntut umum adalah jaksa yang diberi wewenang oleh undang-undang ini untuk melakukan penuntutan dan melaksanakan penetapan hakim. Dan pasal 137 KUHAP mengatakan bahwa penuntut umum berwenang melakukan penuntutan.¹²⁸

Kedua, kejaksaan mempunyai kewenangan diskresi. Diskresi itu berupa diskresi penuntutan (prosecutorial discretion) ataupun diskresi eksekusi (executorial discretion). Ditegaskan dalam Pasal 32 huruf c UU No.5/1991 bahwa kejaksaan berwenang mengesampingkan perkara demi kepentingan umum.¹²⁹ Menurut pasal 14 huruf h KUHAP, penuntut umum mempunyai wewenang menutup perkara demi kepentingan hukum.¹³⁰

Ketiga, kejaksaan mempunyai kewenangan untuk menghentikan proses peradilan pada tingkat manapun, sebelum diajukan ke pengadilan.

Keempat, Jaksa agung beserta institusinya berada dibawah kontrol eksekutif. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan yang diatur oleh UU No.5/1991. Kejaksaan adalah lembaga pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan (pasal 2 ayat 1).¹³¹ Susunan organisasi dan tata kerja kejaksaan ditetapkan oleh presiden (pasal 6 ayat 1).¹³² Pembentukan Kejaksaan Tinggi dan Kejaksaan Negeri dengan Keputusan Presiden (Pasal 6 ayat 2).¹³³ Jaksa Agung diangkat dan

¹²⁸ Lihat UU No.8 Tahun 1981 tentang KUHAP Pasal 137

¹²⁹ Lihat UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI pasal-8

¹³⁰ Lihat UU No.8 Tahun 1981 tentang KUHAP Pasal 4 huruf i

¹³¹ Lihat UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, pasal 2 ayat 1

¹³² Lihat UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, pasal 6 ayat 1

¹³³ Lihat UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Pasal 6 ayat 2

diberhentikan serta bertanggung jawab kepada presiden. (Pasal 19).¹³⁴

Dengan melihat karakteristik diatas, maka dapat dikatakan bahwa sistem penuntutan Indonesia merupakan "single public prosecution system" yang belum sempurna. Ini nampak pada ketidakmandirian Jaksa Agung dan institusinya. Baik Jaksa Agung maupun institusinya masih berada di bawah kontrol kekuasaan eksekutif. Berbeda dengan posisi Jaksa di Amerika Serikat dimana justru dengan ikut berpolitik merupakan kesempatan bagi jaksa untuk memperkuat kemandiriannya dalam menunjang tugas dan kewenangannya sehari-hari. Hal ini diungkapkan oleh George F. Cole:¹³⁵

This emphasis on the partisan political advantages accruing to the prosecuting attorney overshadows the political importance of his daily decisions. These exert a tremendous influence on the allocation of values in the community. Through the use of his discretionary powers the prosecutor is able to decide which cases will be prosecuted, the charges to be made, and the bargains to be agreed upon with the defendant. Like a judge or legislator, he has the power of and responsibility for making public policy. The policy made will reflect certain value priorities.

B. Landasan Hukum Penyampingan Perkara Pidana Oleh Jaksa

1. Peraturan Perundang-undangan yang Mengatur Penyampingan Perkara Pidana

Seperti kita ketahui bahwa prinsip penyampingan perkara pidana dibawa oleh Belanda ke Indonesia sebagai suatu praktek yang biasa dilakukan oleh jaksa sebagai penuntut umum. Akan tetapi perlu diingat itu

¹³⁴ Lihat UU No.5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Pasal 19

¹³⁵ George F. Cole, *Politics and The Administration of Justice*, Sage Publications, Beverly Hills, USA, 1973, hal-112

sebenarnya tidak *expressis verbis* tercantum dalam suatu ketentuan undang-undang mana juapun. Asas tersebut hampir serempak dipandang sebagai suatu hal yang tidak boleh tidak.¹³⁶ Dan baru dalam tahun 1926 di Negeri Belanda, dimuat dalam Undang-undang (*Wetboek van Strafvordering*).¹³⁷

Didalam KUHAP ada dua macam wewenang untuk tidak menuntut. Pertama, penghentian penuntutan karena alasan teknis. Kedua, penghentian penuntutan karena alasan kebijakan.¹³⁸

Wewenang tidak menuntut karena alasan teknis. Ada tiga keadaan yang dapat menyebabkan penuntut umum membuat ketetapan tidak menuntut karena alasan teknis atau ketetapan penghentian penuntutan, yaitu:

- (1) Kalau tidak cukup bukti-buktinya.
- (2) Kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana.
- (3) Kalau perkaranya ditutup demi hukum.

Adapun yang dimaksud dengan perkara ditutup demi hukum misalnya karena adanya pencabutan pengaduan dari pengadu dalam delik aduan (*klacht delict*) sebagaimana diatur dalam Pasal 75 KUHP; *ne bis in idem* (pasal 76 KUP); terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP); perkaranya sudah kedaluarsa (Pasal 78 KUHP) dan Pasal 82 KUHP.¹³⁹

¹³⁶ E.Bonn dan R.H.K.Sosrodanukusumo, *Tuntutan Pidana*, Siliwangi N.V.Djakarta, 1945, hal-262

¹³⁷ RD.Achmad S.Soema Di Pradja, *Pokok-pokok Hukum Acara Pidana*, Alumni Bandung, 1975, hal-47

¹³⁸ RM Surachman dan Andi Hamzah, *op cit*, hal-37

¹³⁹ Suryono Sutarto, *op cit*, hal-87.

Dalam Pasal 82 KUHP dijelaskan bahwa hapusnya kewenangan menuntut pidana apabila denda sudah dibayar untuk pelanggaran.

Mengenai delik aduan Barda Nawawi Arief menjelaskan:¹⁴⁰

bahwa masalah kewenangan di dalam hukum pidana tidak selalu berkonotasi dengan kewenangan pejabat/aparat penegak hukum, tetapi dapat juga berkaitan dengan kewenangan warga masyarakat pada umumnya. Misalnya di dalam delik aduan, ada masalah kewenangan menuntut yang diberikan kepada seseorang secara pribadi/individual atau juga dapat diberikan kepada kelompok tertentu dari warga masyarakat pada umumnya.

Wewenang tidak menuntut karena alasan teknis di Indonesia lebih dikenal dengan sebutan penghentian penuntutan.

Sedangkan wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan seperti yang dilakukan para jaksa di Negeri Belanda dan Jepang, sebelum tahun 1961 setiap jaksa di Indonesia diberi wewenang tidak menuntut karena alasan kebijakan atau “mengesampingkan perkara”. Dengan kata lain, jaksa diperbolehkan mengesampingkan perkara sekalipun bukti-buktinya cukup untuk menghasilkan penghukuman dari hakim. Wewenang tersebut dijalankan demi kepentingan umum, atau kepentingan individu dan didasarkan atas hukum tidak tertulis yang berasal dari hukum di Negeri Belanda, dan dikenal dengan nama asas oportunitas.¹⁴¹

Guna mencegah penyalahgunaan kebijakan (diskresi) penuntutan, maka wewenang tersebut ditiadakan dalam tahun 1961. Sejak itu hanya

¹⁴⁰ Barda Nawawi Arief, *Beberapa Aspek pengembangan Ilmu Hukum Pidana (menyongsong Generasi Baru Hukum Pidana Indonesia)* Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip Semarang, Badan Penerbit UNDIP Semarang, 1995, hal.368.

Jaksa Agunglah yang boleh mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan (policy). Oleh karena itu jaksa yang ingin menggunakan wewenang tersebut harus memohon agar Jaksa Agung mengesampingkan perkaranya. Sayang sekali Jaksa Agung Jarang sekali menggunakan wewenang tersebut.¹⁴²

Sekalipun wewenang mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan (policy) jarang sekali digunakan oleh Jaksa Agung RI, asas oportunitas ini sudah lama diterapkan di Indonesia. Menurut Zainal Abidin, di Sulawesi Selatan dahulu kalau dikenal sejenis Penuntut Umum yang juga mungkin mempunyai hak untuk tidak menuntut perkara pidana kalau menurut pendapat mereka akan lebih merugikan kepentingan bersama.¹⁴³ Mungkin juga ada orang yang berpendapat bahwa dahulu kala sudah ada Penuntut Umum seperti sekarang ini.

Dalam KUHAP wewenang menyampingkan perkara itu tidak dirumuskan secara eksplisit, namun dalam penjelasan pasal 77 KUHAP tersirat bahwa wewenang Jaksa Agung itu diakui, yaitu untuk tidak menuntut perkara sekalipun cukup bukti-buktinya dan tidak seorangpun boleh melawannya. Dalam penjelasan pasal 77 KUHAP yang dinyatakan bahwa: “yang dimaksud dengan penghentian penuntutan” tidak termasuk penyampingan perkara demi kepentingan umum yang menjadi wewenang Jaksa Agung. Dapat disimpulkan bahwa KUHAP menerima prinsip

¹⁴¹ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana* op cit. hal-38

¹⁴² Andi Hamzah, *ibid*, hal.38-39

¹⁴³ A Z Abidin, *Bunga rampai Hukum Pidana* ,op cit, hal-100

oportunitas.¹⁴⁴

Dalam KUHAP asas oportunitas ini juga disinggung dalam Pasal 46 ayat (1) huruf c tentang pengembalian barang sitaan.¹⁴⁵ Pasal 46 ayat

(1) KUHAP berbunyi:

- (1) Benda yang dikenakan penyitaan dikembalikan kepada orang atau kepada mereka dari siapa benda itu disita, atau kepada orang atau kepada mereka yang paling berhak apabila:
 - c. perkara tersebut dikesampingkan untuk kepentingan umum atau perkara tersebut ditutup demi hukum, kecuali apabila benda itu diperoleh dari suatu tindak pidana atau yang dipergunakan untuk melakukan suatu tindak pidana.

Kewenangan Jaksa Agung untuk menyampingkan perkara pidana dahulu diatur oleh pasal 8 Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI: "Jaksa Agung dapat menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum".¹⁴⁶

Pada penjelasan resmi pasal 8 Undang-undang nomor: 15 Tahun 1961 tercantum sebagai berikut:

'Ditekankan dalam pasal ini, bahwa dilingkungan Kejaksaan, Jaksa Agung yang mempunyai hak menyampingkan suatu perkara berdasarkan kepentingan umum. Selanjutnya sekalipun tidak ditegaskan dalam pasal ini, namun didalam menyampingkan perkara yang menyangkut kepentingan umum, Jaksa Agung senantiasa bermusyawarah dengan pejabat-pejabat tertinggi yang ada sangkutpautnya dalam perkara tersebut misalnya antara lain: Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Keamanan Nasional bahkan juga sering kali langsung kepada Presiden/ Perdana Menteri".

Undang-undang nomor 15 Tahun 1961 telah dicabut berdasarkan

¹⁴⁴ C.Djisman, op cit, hal-60

¹⁴⁵ Suryono Sutarto, op cit. Hal-85.

¹⁴⁶ Lihat UU. Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI, pasal 8 dan penjelasan

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI tetapi asas oportunitas tersebut tetap berlaku yang selanjutnya wewenang dan asas tersebut diatur dalam pasal 32 (c) UU No.5 Tahun 1991, yang berbunyi: Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang: Menyampingkan perkara demi kepentingan umum.¹⁴⁷

Pada penjelasan resmi, dijelaskan sebagai berikut:

“ yang dimaksud dengan Kepentingan Umum adalah kepentingan masyarakat luas, sebagaimana lazimnya dimaksud dengan asas oportunitas. Pengampungan perkara sebagaimana dimaksud dalam ketentuan ini hanya dapat dilakukan oleh Jaksa Agung setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan negara yang mempunyai hubungan dengan masalah dimaksud.

Sesuai dengan sifat dan bobot perkara yang dikesampingkan tersebut, Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu keputusan pengesampingan perkara kepada presiden, untuk mendapat petunjuk.

Dari uraian diatas dapat diketahui bahwa penyampingan perkara dilakukan oleh Jaksa Agung dalam hal-hal yang benar-benar perlu untuk kepentingan umum.

Sebagai dasar untuk menyampingkan perkara, dapat dilihat pada lampiran Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor: M.01.PW.07.03 tahun 1982 tanggal 4 Pebruari 1982, Bidang Penuntutan, Bab II, antara lain dicantumkan, sebagai berikut:

“..... berdasarkan kepada keadaan-keadaan yang nyata untuk tidak menuntut suatu perkara pidana di muka persidangan pengadilan pidana agar kepentingan umum tidak lebih dirugikan”.

Selanjutnya, lebih lanjut:

¹⁴⁷ Lihat UU No. 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, pasal 32 (C) dan Penjelasan

“..... satu-satunya pejabat negara di negara kita yang diberi wewenang melaksanakan asas oportunitas adalah Jaksa Agung dan tidak kepada setiap Jaksa selaku penuntut umum dan alasannya mengingat kedudukan Jaksa Agung selaku penuntut umum tertinggi”.

Dengan demikian, baik berdasarkan undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang kekuasaan RI dan Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang KUHAP maupun peraturan pelaksanaan lainnya, belum atau tidak diatur mengenai tugas dan wewenang setiap Jaksa yang melaksanakan penyampingan perkara berdasarkan asas oportunitas.

Belum atau tidak diaturnya tugas dan wewenang jaksa yang melaksanakan menyampingkan perkara ini sebetulnya untuk lebih dapat menjamin kepastian hukum dan mempersempit kesempatan jaksa untuk melakukan tindakan diluar hukum.

Bambang Poernomo menjelaskan bahwa pola umum penyampingan perkara pidana ke pengadilan (deponeren) yang dikenal dalam kepustakaan dan undang-undang terdiri atas¹⁴⁸:

- (1) penyampingan perkara pidana dengan alasan tidak menuntut untuk kepentingan umum, merupakan suatu wewenang yang berdasarkan asas oportunitas (pasal 8 UU No.15 tahun 1961, pasal 167, 242 WvSv Belanda);
- (2) penyampingan perkara pidana dengan alasan tidak menuntut bersyarat “voorwaardelijke niet vervolging” (pasal 244,488, WvSv Belanda).
- (3) penyampingan penuntutan perkara dengan bersyarat dengan alasan berdasarkan hukum tak tertulis di Hindia Belanda yang lebih mengutamakan tindakan pemulihan, dikenal dengan institusi “voorwaardelijke deponeering van strafzaken”.
- (4) penyampingan perkara pidana dengan alasan perkaranya serba ringan, tidak sampai diajukan penuntutan didasarkan praktek

¹⁴⁸ Bambang Poernomo, *Pokok-Pokok Hukum Acara Pidana Dan Beberapa Harapan Dalam Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Liberty, Yogyakarta, 1982, hal-63.

- hukum kepolisian (penjelasan umum UU No.13 tahun 1961).
- (5) penutup perkara dengan menyampingkan penuntutan demi kepentingan hukum (pasal 14, 140 KUHAP).
 - (6) dan bentuk-bentuk penyampingan perkara lainnya.

Jadi bila kita perhatikan maka wewenang untuk tidak menuntut itu ada dua. Pertama penghentian penuntutan karena alasan teknis yang lebih dikenal sebagai "*Penghentian Penuntutan*". Kedua, adalah penghentian penuntutan karena alasan kebijakan yang lebih dikenal dengan "*penyampingan perkara.*"

Berdasarkan uraian diatas, maka dapat ditarik perbedaan-perbedaan dan persamaannya antara penghentian penuntutan dengan penyampingan perkara sebagai berikut:¹⁴⁹

- a. Pejabat yang berwenang melakukan penghentian penuntutan adalah penuntut umum, sedangkan dalam penyampingan perkara satu-satunya pejabat yang berwenang adalah Jaksa Agung;
- b. Sebagai dasar hukum penghentian penuntutan adalah ketentuan dalam KUHAP, yaitu Pasal 14 jo Pasal 140 ayat (2), sedangkan dasar hukum penyampingan perkara diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan republik indonesia;
- c. Sebagai alasan penghentian penuntutan adalah karena tidak terdapat cukup bukti atau peristiwa tersebut ternyata bukan merupakan tindak pidana atau perkara ditutup demi hukum, sedangkan alasan satu-satunya dalam penyampingan perkara adalah demi kepentingan umum;
- d. Menurut KUHAP apabila perkara dihentikan penuntutannya maka membawa konsekuensi hukum ganti rugi dan atau rehabilitasi bagi tersangka yang perkara pidananya dihentikan penuntutannya itu, sedang dalam penyampingan perkara hal tersebut tidak mungkin karena dalam perkara pidananya itu sebenarnya cukup bukti dan tersangka bersalah;
- e. Dalam hal penghentian penuntutan ini, kemungkinan tersangka dikemudian hari dituntut kembali masih bisa apabila ternyata ada alasan baru (bukti baru), sedangkan dalam penyampingan perkara tersangka yang perkara pidananya itu dikesampingkan demi kepentingan umum tidak mungkin dituntut kembali di kemudian

¹⁴⁹ Suryono Sutarto, op cit, hal-87

hari;

- f. Bentuk surat penghentian penuntutan berupa ketetapan dari penuntut umum c.q Kepala Kejaksaan negeri, sedangkan bentuk surat penyampingan perkara adalah keputusan Jaksa Agung.

Adapun persamaannya dari keduanya adalah bahwa perkara pidana yang telah ditangani oleh Kejaksaan tersebut tidak dilakukan penuntutan ke pengadilan¹⁵⁰.

2. Ketentuan-ketentuan Hukum lainnya.

a. Hukum Adat atau kebiasaan.

Sekalipun wewenang mengesampingkan perkara karena alasan kebijakan (policy) jarang sekali digunakan oleh Jaksa Agung RI, asas oportunitas ini sudah lama diterapkan di Indonesia. Menurut Zainal Abidin, di Sulawesi Selatan dahulu kalau dikenal sejenis Penuntut Umum yang juga mungkin mempunyai hak untuk tidak menuntut perkara pidana kalau menurut pendapat mereka akan lebih merugikan kepentingan bersama.¹⁵¹ Mungkin juga ada orang yang berpendapat bahwa dahulu kala sudah ada Penuntut Umum seperti sekarang ini.

Jadi bisa dikatakan pada daerah-daerah tertentu di Indonesia dahulu ada juga yang menggunakan penyampingan perkara ini sebagai hukum kebiasaan. Dan bukan tidak mungkin di beberapa daerah tertentu hingga saat ini masih digunakan hukum kebiasaan semacam ini.

¹⁵⁰ Suryono Sutarto, *ibid.*

¹⁵¹ Andi Zainal Abidin, *op cit*, hal-100

b. Konvensi Internasional

Bila kita perhatikan lebih jauh sesungguhnya sudah ada pedoman Perserikatan Bangsa-Bangsa tentang Peranan Para Jaksa yang diterima oleh Kongres Perserikatan Bangsa-Bangsa Ke-6 tahun 1990. Dimana pedoman tersebut dirumuskan guna membantu Negara-negara anggotanya yang secara lengkap dijelaskan:¹⁵²

The Guidelines set forth below, which have been formulated to assist Member States in their tasks of securing and promoting the effectiveness, impartiality and fairness of prosecutors in criminal proceedings, should be respected and taken into account by Governments within the framework of their national legislation and practice, and should be brought to the attention of prosecutors, as well as other persons, such as judges, lawyers, members of the executive and the legislature and the public in general. The present Guidelines have been formulated principally with public prosecutors in mind, but they apply equally, as appropriate, to prosecutors appointed on an ad hoc basis.

Dalam pedoman tersebut diatur mengenai fungsi yang bersifat diskresi yaitu dalam pedoman nomor 17 yang mengatur tentang Discretionary functions berbunyi: In countris where prosecutors are vested with discretionary functions, the law or published rules or regulations shall provide guidelines to enhance fairness and consistency of approach in taking decisions in the prosecution proses, including institution or waiver of prosecution.

Selanjutnya yang masih berkaitan dengan diskresi yaitu dalam pedoman nomor 18 dan 19 mengatur tentang Alternatives to prosecution yang berbunyi:¹⁵³

¹⁵² UNAFEI, *Resource Datersal Series* No. 24 Des. 83, Fuchu Tokyo Japan.

¹⁵³ Ibid.

In accordance with national law, prosecution, discontinuing proceedings conditionally or unconditionally, or diverting criminal cases from the formal justice system, with full respect for the rights of the suspect(s) and the victim(s). For this purpose, States should fully explore the possibility of adopting diversion schemes not only to alleviate excessive court loads, but also to avoid the stigmatization of pre-trial detention, indictment and conviction, as well as the possible adverse effects of imprisonment.

In countries where prosecutors are vested with discretionary function as to the decision whether or not to prosecute a juvenile, special considerations shall be given to the nature and gravity of the offence, protection of society and the personality and background of the juvenile. In making that decision, prosecutors shall particularly consider available alternatives to prosecution under the relevant juvenile justice laws and procedures. Prosecutors shall use their best efforts to take prosecutory action against juveniles only to the extent strictly necessary.

c. Diluar KUHP

Tentang penyimpangan perkara ini diatur pula dalam UU Drt 11/54 LN, 1954 No. 146 yaitu tentang amnesti dan abolisi. Amnesti, semua akibat hukum pidana terhadap orang yang telah melakukan suatu tindak pidana dihapuskan. Abolisi, dihapusnya tuntutan. Jadi abolisi hanya dapat sebelum ada putusan sedangkan amnesti kapan saja dapat.¹⁵⁴

C. Kedudukan Lembaga Kejaksaan Dalam Susunan Ketatanegaraan RI

1. Kemandirian Melaksanakan Kekuasaan Kehakiman.

Kedudukan lembaga kejaksaan dalam susunan ketatanegaraan RI ternyata sedikit banyak mempengaruhi tugas dan wewenang kejaksaan dalam melakukan penuntutan. Seringkali tugas dan kewenangan kejaksaan

¹⁵⁴ Barda Nawawi Arief, *Sari Kuliah, Hukum Pidana II*, Badan Penyedia Bahan Kuliah FH UNDIP Semarang, 1999, hal-63.

itu diwarnai oleh suasana dan warna politik pemerintahan yang sedang berlangsung.

Dalam setiap negara hukum, penghargaan terhadap fungsi lembaga penegak hukum ditandai dengan kemandirian, serta bebas dari campurtangan badan-badan eksekutif, legislatif serta badan-badan kekuasaan negara lainnya. Berfungsinya lembaga penegak hukum secara wajar tentunya akan menjamin tegaknya hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia.

Masalah mengenai independensi jaksa merupakan suatu hal yang akhir-akhir ini juga mendapatkan perhatian yang cukup besar dari masyarakat. Namun demikian, makna independensi tidak pernah diperdebatkan dengan tegas. Berkenaan dengan hal ini, nampaknya perlu dikemukakan pendapat Jacqueline Toms, yang menyatakan bahwa independensi jaksa dapat diinterpretasikan dalam berbagai makna yakni:¹⁵⁵

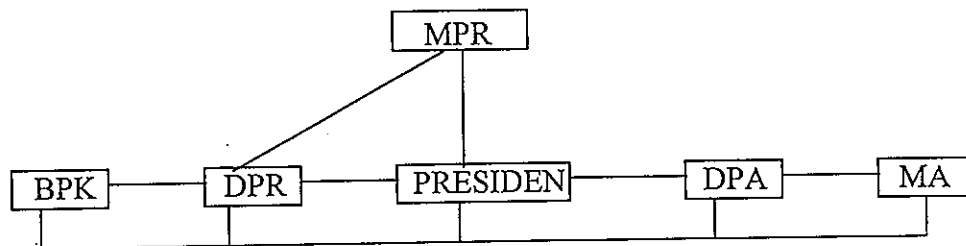
1. independence from legal rules
2. independence from the police
3. independence from the courts
4. independence from the criminal justice process
5. independence from government
6. independence from the public.

Dalam tulisan ini independensi Kejaksaan penulis bagi menjadi 2 (dua) yaitu:

¹⁵⁵ Harkristuti Harkrinowo, Menyoal Independensi Kejaksaan Agung: Bebeapa Catatan Pemikiran, hal.3

a. Independensi Institusional.

Independensi secara institusional ini dilihat dari posisi Kejaksaan dalam sistem ketatanegaraan. Untuk menentukan posisi bagaimana yang seharusnya diberikan kepada Kejaksaan Agung perlu diketahui lebih dahulu susunan ketatanegaraan menurut UUD 1945, susunan ketatanegaraan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:



Undang-undang Dasar 1945 tidak menyebutkan sama sekali posisi Kejaksaan, Jaksa Agung atau lembaga Penuntut Umum. UUD 1945 hanya menyebutkan dalam pasal 24 (1): Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.¹⁵⁶

Dari ketentuan ini dapat disimpulkan bahwa kekuasaan kehakiman dilakukan oleh:

1. Sebuah Mahkamah Agung.
2. Lain-lain badan Kehakiman

Persoalan yang timbul adalah, apakah Kejaksaan dapat diklasifikasikan sebagai "lain-lain badan Kehakiman", menurut pasal

¹⁵⁶ Lihat UUD 1945 pasal 24

24 UUD 1945 tersebut, Undang-undang Dasar 1945 tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan lain-lain badan kehakiman. Baru setelah keluarnya UU No. 14/1970 (Ketentuan-Ketentuan Pokok Kekuasaan Kehakiman) yang saat ini mengalami perubahan (bukan pencabutan) berdasarkan UU No 35/1999. Dalam Pasal 1 UU No.14/1970 itu ditegaskan, bahwa:

Kekuasaan Kehakiman adalah kekuasaan Negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila, demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia”.

Selanjutnya dalam Pasal 2 (1) ditegaskan, bahwa:

“Penyelenggaraan kekuasaan Kehakiman tercantum dalam pasal 1 diserahkan kepada Badan-badan peradilan dan ditetapkan dalam Undang-undang dengan tugas pokok untuk menerima, memeriksa dan mengadili serta menyelesaikan setiap perkara yang diajukan kepadanya”.¹⁵⁷

Dijelaskan oleh Barda Nawawi Arief bahwa pembuat UU No. 14/1970 lebih menekankan/menonjolkan pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti sempit. Hal ini terlihat dari redaksi pasal 1 diatas yang mengedepankan pengertian kekuasaan kehakiman sebagai “kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan”. Jadi “kekuasaan kehakiman” diidentikan dengan “Kekuasaan peradilan atau “kekuasaan mengadili. Menurut Barda Nawawi Arief,

¹⁵⁷ Barda Nawawi Arief, Masalah Penegakan Hukum Dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan, Program Magister Ilmu Hukum UNDIP, 2000, hal.28

sepatutnya pengertian seperti itu harus dikaji ulang. Yaitu dengan pengertian kekuasaan kehakiman yang lebih luas, yang mencakup kekuasaan penegakan hukum dalam seluruh proses penegakan hukum ini berarti, dalam perspektif sistem peradilan pidana (SPP), “kekuasaan kehakiman (kekuasaan penegakan hukum) di bidang hukum pidana” mencakup seluruh kekuasaan/kewenangan dalam menegakkan hukum pidana, yaitu “kekuasaan penyidikan” (oleh badan/lembaga penyidik), “kekuasaan Penuntutan” (oleh badan/lembaga penuntut umum), “kekuasaan mengadili” (oleh badan pengadilan) dan “kekuasaan pelaksana putusan/pidana” (oleh badan/lembaga eksekusi).¹⁵⁸

Seperti ditentukan dalam UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) menurut Undang-Undang Dasar. Atas dasar itu Presiden adalah Kepala Pemerintahan (kepala kekuasaan eksekutif). Dalam menjalankan pemerintahan Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden, Menteri-menteri dan pejabat-pejabat lain di luar lembaga-lembaga negara. Oleh karena itu Jaksa Agung sebagai bagian dari eksekutif harus berada dibawah Presiden.

Kita ketahui bahwa lembaga kejaksaan merupakan satu-satunya lembaga yang mempunyai kewenangan menuntut maka pada hakekatnya kejaksaan melaksanakan fungsi yudikatif.

Oleh karena itu sampai saat ini posisi Jaksa Agung sering

¹⁵⁸ Barda Nawawi Arief, *ibid* hal. 30

dipertanyakan apakah merupakan bagian dari eksekutif atau yudikatif karena di satu sisi Jaksa Agung bertindak untuk atas nama negara (bukan pemerintah) dan di sisi lain Jaksa Agung merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam bidang penuntutan sebagai bagian dari sistem peradilan pidana. Dalam struktur organisasi Kejaksaan Agung berdasarkan undang-undang RI Nomor 5 Tahun 1991, Jaksa Agung selain memegang kekuasaan tertinggi dalam bidang penuntutan juga dapat bertindak dan atas nama negara melakukan fungsi keperdataan dan ketatausahaan negara.

Melihat ini Leden Marpaung menjelaskan, dalam pasal 2 ayat (1) Undang-undang Nomor : 5 Tahun 1991 memuat ketentuan sebagai berikut:

“Kejaksaan Republik Indonesia, selanjutnya dalam undang-undang ini disebut Kejaksaan adalah lembaga pemerintahan yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan”.

Dari rumusan pasal 2 ayat (1) di atas dapat diketahui bahwa kejaksaan adalah:

- Lembaga pemerintah. Dengan demikian, Kejaksaan termasuk eksekutif, bukan legislatif dan bukan yudikatif.
- Melaksanakan kekuasaan negara; dengan demikian maka kejaksaan merupakan aparat negara.¹⁵⁹

Hal-hal diatas perlu dipahami untuk diketahui kedudukan

¹⁵⁹ Leden Marpaung, *Proses Penanganan Penanganan Perkara Pidana, Bagian Pertama Penyidikan dan Penyelidikan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hal-176.

kejaksaan baik dalam pemerintahan maupun selaku pengemban tugas negara. Itulah sebabnya Pimpinan Kejaksaan Agung yakni Jaksa Agung tidak termasuk anggota kabinet karena Jaksa Agung bukan Menteri tetapi kedudukannya disamakan dengan Menteri. Jaksa Agung merupakan Pembantu Presiden tetapi bukan Presiden selaku Kepala Pemerintahan melainkan Presiden *selaku Kepala Negara*.¹⁶⁰

Sebetulnya pangkal mula ketidakmandirian Jaksa berawal dari diterbitkannya UU nomor 15 tahun 1961 tentang ketentuan-ketentuan pokok Kejaksaan Republik Indonesia. Dimana Kejaksaan menjadi Departemen dan Jaksa Agung menjadi Menteri. Pada saat itu menurut Moc Soegihanto, muncullah intervensi dari pemerintah/eksekutif. Muncul lembaga Panca tunggal yang sekarang menjadi Musyawarah Pimpinan Daerah (Muspida) dan pada akhirnya penegakan hukum terhadap kasus-kasus tertentu dipandang menjadi perlu dimusyawarahkan, satu hal yang belum pernah diatur dalam undang-undang mana pun.¹⁶¹ Hal ini terus berlangsung dan kondisi kejaksaan semakin buruk pada saat masa Orde Baru.

Oleh sebab itu dibutuhkan kemandirian Kejaksaan (jaksa) dalam melakukan tugas dan kewenangannya. Berkaitan dengan ini menurut Harkristuti pemerintah yang melaksanakan kekuasaan negara di bidang penuntutan, untuk Indonesia independensi yang dipersoalkan selalu dikaitkan dengan "Independence from the

¹⁶⁰ Leden Marpaung, *ibid*, hal-177

¹⁶¹ Moch Soegihanto, *Kejaksaan yang Mandiri*, Kompas tanggal 22-7-1999.

government". Salah satu hal yang diketengahkan kejaksaaan adalah bahwa mereka tidak independen dari eksekutif, karena merupakan "lembaga negara," sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No.5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia. Kemudian Pasal 6 ayat (1) UU ini menentukan pula bahwasanya susunan organisasi dan tata kerja Kejaksaan ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Dengan demikian maka sebagai bagian dari pemerintahan (dalam arti sempit) maka Jaksa Agung diangkat, diberhentikan dan bertanggungjawab kepada presiden, demikian bunyi Pasal 19. Sebagai konsekuensi dari pasal-pasal tersebut maka tentunya lembaga ke-jaksaaan termasuk Jaksa Agung sepenuhnya tunduk pada Presiden.¹⁶²

Menanggapi hal tersebut diatas Andi Hamzah menyatakan, dengan demikian undang-undang tentang kejaksaaan yang menempatkan Kejaksaan sebagai "alat Pemerintah" harus segera diganti dengan undang-undang baru sesuai dengan jiwa UUD 1945, yang kejaksaaan dan Jaksa Agung yang berada di puncaknya menjadi bagian yang menempel pada Mahkamah Agung sebagai kekuasaan kehakiman yang independen tidak dicampuri oleh eksekutif.¹⁶³ Hal serupa dikatakan pula oleh Todung Mulya Lubis bahwa dibutuhkan adanya independensi institusional dalam Kejaksaan. Independensi institusional dalam arti kejaksaaan Agung, walaupun bagian dari

¹⁶² Harkristuti Harkrisnowo, op cit, hal 15

¹⁶³ Andi Hamzah, *Posisi Kejaksaan....* op cit, hal-4

pemerintah karena jaksa agung diangkat oleh presiden, arus dijamin oleh undang-undang dalam melakukan pekerjaan-pekerjaan justisialnya.¹⁶⁴

Sejalan dengan Andi Hamzah , Barda Nawawi Arief menyatakan dari pengertian kekuasaan kehakiman dalam arti luas, maka “kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri” harus pula terwujud dalam keseluruhan proses penegakan hukum pidana. Artinya, keseluruhan kekuasaan kehakiman dibidang penegakan hukum pidana (yaitu..... “kekuasaan penuntutan”,.....) seharusnya merdeka dan mandiri, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah/eksekutif .¹⁶⁵

Selanjutnya sebagai penyelesaian dari kemandirian penegakan hukum ini Barda Nawawi Arief menyarankan:keseluruhan proses penegakan kekuasaan kehakiman dibidang hukum pidana seyogyanya berada dibawah naungan Mahkamah Agung sebagai “otorita tunggal dari penyelenggara kekuasaan kehakiman yang merdeka dan mandiri”¹⁶⁶

Berkaitan dengan penegakan hukum itu pula menuntut adanya reformasi di bidang hukum. Tuntutan reformasi hukum dan reformasi penegakan hukum, dengan sendirinya mencakup perlunya reformasi terhadap berbagai perundang-undangan yang mengatur kedudukan,

¹⁶⁴ Todung Mulya Lubis, *Bebaskan Kejaksaan Agung dari Militer dan Parpol*, Kompas, Rabu 7 Maret 2001.

¹⁶⁵ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum.....*, op cit, Hal 31

¹⁶⁶ Barda Nawawi Arief, *ibid*, hal 32

tugas dan wewenang lembaga-lembaga penegak hukum dan perundang-undangan yang mengatur tata cara pelaksanaan tugas-tugas wewenang yang terdapat dalam KUHAP, termasuk didalamnya mengenai tugas dan wewenang Kejaksaan/Jaksa Agung.

Dalam penegakan hukum program pertama yang dilakukan terlebih dahulu adalah menghilangkan pengaruh kekuasaan eksekutif, baik dalam ketentuan-ketentuan perundang-undangan yang menjadi dasar pelaksanaan tugasnya maupun dalam pelaksanaan tugas itu sendiri.

Sebetulnya dalam TAP MPR sendiri telah mencoba untuk merespon keinginan masyarakat tentang adanya reformasi dibidang hukum yaitu dengan mengetengahkan perlunya pemisahan yang tegas antara fungsi yudikatif dan eksekutif telah ditentukan dalam TAP MPR No.X/MPR/1998,¹⁶⁷ yang antara lain menyatakan:

- a. Selama 32 tahun pemerintahan Orde Baru telah terjadi penyalahgunaan wewenang, pelecehan hukum, pengabaian rasa keadilan, kurangnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.
- b. Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif pada proses peradilan.
- c. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum pada kasus-kasus yang menghadapkan pemerintah atau pihak yang kuat dengan rakyat, sehingga menempatkan rakyat pada posisi yang lemah.

Konsekwensi dari ketidak mandirian ini Jaksa Agung selalu mengkonsultasikan menuntut atau tidak menuntut kepada presiden.

¹⁶⁷ Lihat TAP MPR No.X/MPR/1998

Padahal petunjuk bagi Jaksa Agung adalah perangkat perundang undangan yang memuat kewenangan, tugas dan kewajiban Jaksa Agung, bukannya minta petunjuk kepada Presiden bahkan jika cukup alasan demi hukum Presiden dapat dipanggil oleh Jaksa Agung.¹⁶⁸

b. Independensi Personal dan Fungsional

Independensi Kejaksaan secara personal ini menunjukkan independensi individu-individu seorang Jaksa yang meliputi: pengangkatan, penghentian dan pertanggungjawaban.

Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang kejaksaan RI antara lain menegaskan bahwa: "Jaksa adalah pejabat fungsional yang diangkat dan diberhentikan oleh Jaksa Agung."¹⁶⁹

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1991 tersebut jelas bahwa Jabatan Jaksa adalah jabatan fungsional. Pertanggungjawaban semua tugas dan wewenang seorang Jaksa tentunya juga harus dipertanggungjawabkan sampai kepada Jaksa Agung.

Berkaitan dengan penyampingan perkara pidana yang berintikan pada asas oportunitas dapat kiranya diperhatikan pendapat dari Todung Mulya Lubis mengatakan bahwa saat ini dibutuhkan adanya independensi individual dalam kejaksaan yang berarti masing-masing jaksa disetiap kejaksaan negeri mandiri dan independen dalam proses penyidikan dan penuntutan. tidak tergantung pada kepala kejaksaan

¹⁶⁸ Moch Soegihantopo cit.

¹⁶⁹ Lihat UU. Nomor 5 Tahun 1981 pasal 8 ayat 1

tinggi, tidak tergantung pada Kejaksaan Agung.¹⁷⁰

Independensi secara personal (fungsional) ini membuka kesempatan bagi Jaksa untuk bisa menggunakan kewenangan menyampingkan perkara pidana dengan memperhatikan pertanggungjawabannya secara hirarki. Hal serupa dinyatakan oleh Leden Marpaung Hal. 182, Bukan berarti Jaksa /Penuntut Umum tidak mempunyai kewenangan untuk mendeponer perkara pidana melainkan kewenangan tersebut dipusatkan pada Jaksa Agung sehingga hanya dalam hal betul-betul untuk kepentingan umum, kewenangan menyampingkan perkara dapat dipergunakan.¹⁷¹

Kepala Kejaksaan Negeri tentunya berwenang penuh sebagai untuk memutuskan suatu perkara dapat dikesampingkan tanpa harus tergantung pada Kepala Kejaksaan Tinggi atau Kepala Kejaksaan Tinggi atas perkara yang ditanganinya juga berwenang penuh untuk dapat menyampingkan perkara tertentu tanpa harus bergantung kepada Jaksa Agung.

Adanya ketentuan bahwa kewenangan penyampingan perkara hanya ada pada Jaksa Agung sering ditafsirkan bahwa Jaksa/Penuntut umum tidak berkenan lagi mempergunakan asas oportunitas. Penafsiran demikian itu adalah keliru karena Jaksa Agung itu adalah pimpinan Kejaksaan sedang kejaksaan itu adalah satu dan tidak dapat dipecah-pecah. Hanya saja penggunaan asas oportunitass dipusatkan pada

¹⁷⁰ Todung Mulya Lubis, op cit.,

¹⁷¹ Leden Marpaung, op cit hal-182

pimpinan Kejaksaan yakni Jaksa Agung.¹⁷²

Jadi sesungguhnya penyampingan perkara pidana dapat dilakukan oleh Jaksa selama Jaksa yang sedang menyelesaikan kasus tersebut tetap melakukan koordinasi dengan atasannya.

Berkaitan dengan jabatan jaksa sebagai jabatan fungsional adalah kenaikan pangkatnya yang harus memenuhi angka kredit disamping persyaratan-persyaratan lainnya seperti diatur dalam pasal 12 PP Nomor 3 Tahun 1980 jo pasal 9 PP Nomor 16 tahun 1994.¹⁷³

Sebagai jabatan fungsional, maka kegiatan jaksa yang dinilai dengan angka kredit adalah sebagai berikut:

1. Jaksa Fungsional Murni.
 - a. Pendidikan, meliputi kegiatan.
 - 1) pendidikan formal.
 - 2) pendidikan dan latihan kedinasan.
 - b. Penanganan perkara meliputi kegiatan.
 - 1) Melakukan penyelidikan.
 - 2) Melakukan penyidikan.
 - 3) Melakukan prapenuntutan.
 - 4) Melakukan penuntutan.
 - 5) Melaksanakan penetapan hakim.

¹⁷² Leden Marpaung, ibid, hal.182

¹⁷³ Lihat PP Nomor 3 Tahun 1980 jo PP No.16 / 1994 tentang Pengangkatan dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil

- 6) Melaksanakan upaya hukum.
 - 7) Melaksanakan putusan pengadilan.
- c. Pengamanan hukum meliputi kegiatan:
- 1) Menyiapkan materi penyuluhan dan penerangan hukum.
 - 2) Melakukan penyuluhan dan penerangan hukum.
 - 3) Mengevaluasi pelaksanaan penyuluhan dan penerangan hukum.
 - 4) Melakukan pengawasan dan pengamanan IPOLEKSOSBUD.
- d. Keperdataan dan Tata Usaha Negara, meliputi kegiatan:
- 1) Memberikan bantuan hukum dalam hal mewakili negara sebagai penggugat maupun tergugat.
 - 2) Melaksanakan tugas-tugas keperdataan.
- e. Pengembangan dan pembinaan hukum meliputi kegiatan:
- 1) Melakukan kegiatan karya ilmiah.
 - 2) Merumuskan kebijaksanaan pengembangan tugas Kejaksaan.
 - 3) Membuat/menulis karya tulis hasil penggalan sendiri di bidang tugas Kejaksaan.
 - 4) Membimbing Jaksa di bawahnya.
- f. Penunjang kegiatan jaksa meliputi kegiatan:
- 1) Mengikuti seminar/lokakarya.
 - 2) Keikutsertaan dalam organisasi profesional.

- 3) Mengajar/melatih pada Diklat pegawai.
- 4) Menjadi anggota Tim Penilaian Jabatan Jaksa.
- 5) Memperoleh penghargaan/ tanda jasa atas prestasi kerja.
- 6) Memperoleh gelar kesarjanaan/ keahlian lainnya yang erat kaitannya dengan tugas kejaksaan.

2. Pengelola fungsi Jaksa.

Selain dapat angka kredit dari kegiatan-kegiatan tersebut diatas, pengelola fungsi jaksa terutama dapat memperoleh angka kredit dari kegiatan:

- a. Pra perancangan fungsi jaksa.
- b. Perencanaan fungsi Jaksa.
- c. Pengorganisasian fungsi jaksa.
- d. Koordinasi dan pelaksanaan fungsi jaksa.
- e. Pengawasan fungsi jaksa.

Kriteria atau ukuran yang dipakai untuk menilai kegiatan jaksa antara lain adalah:

1. Setiap jam kegiatan.
2. Setiap kali kegiatan.
3. Setiap kali dengan waktu interval.

Terlihat disini bahwa untuk kenaikan pangkatnya seorang jaksa membutuhkan angka kredit. Angka kredit tersebut dapat diperoleh jaksa dari beberapa komponen seperti apa yang penulis uraikan diatas. Dalam prakteknya banyak sekali jaksa yang hanya

mengejar angka kreditnya itu dari penyelesaian penanganan perkara saja. padahal penuntutan itu sendiri merupakan salah satu komponen penilaian angka kredit.

Kalau saja Jaksa mau lebih sedikit arif dan bijaksana ada banyak sekali kegiatan (tugas dan wewenang Jaksa) yang kesemuanya dapat diperoleh dengan angka kredit, akan tetapi dalam kenyataannya hanya sebagian kecil jaksa yang memanfaatkannya.

2 Susunan Kejaksaan

Berkaitan dengan pertanggungjawaban Jaksa dalam melakukan tugasnya sehari-hari kepada atasannya maka akan lebih baik lagi apabila penulis uraikan mengenai susunan Kejaksaan.

Susunan Kejaksaan diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1991 yaitu pasal 5 sampai dengan pasal 7.¹⁷⁴

Susunan Kejaksaan adalah:

- Kejaksaan Agung;
- Kejaksaan Tinggi;
- Kejaksaan Negeri.

Kejaksaan Agung dipimpin oleh Jaksa Agung berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia yang daerah hukumnya meliputi wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia. Untuk melaksanakan tugasnya, Jaksa Agung dibantu oleh beberapa Jaksa Agung Muda yang

¹⁷⁴ Lihat UU.Nomor 5 Tahun 1991, pasal 5 sampai dengan pasal 7

masing-masing memimpin bidang tertentu, dan tenaga ahli.

Kejaksaan Tinggi di pimpin oleh Kepala Kejaksaan Tinggi atau juga disebut Jaksa Tinggi berkedudukan di ibukota Propinsi Daerah Tingkat I dan daerah hukumnya meliputi wilayah Propinsi Daerah Tingkat I. Dalam melakukan tugasnya, jaksa Tinggi dibantu oleh Wakil Jaksa Tinggi dan beberapa orang asisten.

Kejaksaan Negeri, dipimpin oleh seorang Kepala Kejaksaan Negeri yang biasa disingkat dengan KAJARI, yang berkedudukan di ibukota Daerah Tingkat II/Kota Madya Tingkat II/Kota Administratif yang daerah hukumnya meliputi wilayah hukum daerah Tingkat II tersebut.

Didaerah Kejaksaan negeri dapat dibentuk Cabang Kejaksaan Negeri yang biasa disingkat dengan CABJARI yang dipimpin oleh seorang Kepala Cabang Negeri yang biasa disingkat Kacabjari.

3. Tugas dan Wewenang Jaksa

- a. Tugas dan Wewenang Jaksa Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Dalam pasal 27 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, dinyatakan bahwa tugas dan wewenang Kejaksaan adalah:

1. Dibiidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang Kejaksaan adalah:
 - a. melakukan penuntutan dalam perkara pidana;

- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;
 - c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum di limpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Dibidang perdata dan tata usaha negara, Kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak di dalam maupun diluar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
3. Dalam bidang ketertiban dan ketentraman umum, Kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan :
- a. peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. pengamanan peredaran barang cetakan;
 - d. pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. pencegahan penyalahgunaan dan atau penodaan agama;
 - f. penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Sedangkan dalam pasal 32 dan 33 dinyatakan bahwa tugas dan wewenang Jaksa Agung adalah:

- a. Menetapkan serta mengendalikan kebijakan penegakan hukum dan keadilan dalam ruang lingkup tugas dan wewenang Kejaksaan.

- b. Mengkoordinasikan penanganan perkara pidana tertentu dengan instansi terkait berdasarkan undang-undang yang pelaksanaan koordinasinya ditetapkan oleh Presiden.
- c. Menyampingkan perkara demi kepentingan umum.
- d. Mengajukan kasasi demi kepentingan hukum pada Mahkamah Agung dalam perkara pidana dan tata usaha negara.
- e. Mengajukan pertimbangan teknis hukum kepada Mahkamah Agung dalam pemeriksaan kasasi perkara pidana.
- f. menyampaikan pertimbangan kepada Presiden mengenai permohonan grasi dan pidana mati.
- g. Mencegah atau melarang orang-orang tertentu untuk masuk ke dalam atau meninggalkan wilayah kekuasaan Negara Republik Indonesia karena keterlibatan dalam perkara pidana.

Pasal 33:

- (1) Jaksa Agung memberikan izin kepada seseorang tersangka atau terdakwa dalam al tertentu untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit baik di dalam maupun diluar negeri.
- (2) Izin secara tertulis untuk berobat atau menjalani perawatan didalam negeri diberikan oleh Kepala Kejaksaan Negeri setempat atas nama Jaksa Agung, sedangkan untuk berobat atau menjalani perawatan di rumah sakit di luar negeri hanya diberikan oleh Jaksa Agung.
- (3) Izin sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan (2) hanya diberikan atas dasar rekomendasi dokter, dan dalam hal diperlukannya perawatan di luar negeri rekomendasi tersebut dengan jelas menyatakan kebutuhan untuk itu yang dikaitkan, dengan belum mencukupinya fasilitas perawatan tersebut di dalam negeri.

Dalam pasal 29 dinyatakan di samping tugas dan wewenang berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1991, Kejaksaan dapat diserahi tugas dan wewenang lain berdasarkan undang-undang, antara lain dapat dicatat tugas dan wewenang kejaksaan pada:

Undang-undang Nomor 8 Taun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

Pasal 14 menyatakan Penuntut Umum mempunyai wewenang:

- a. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan atau penyidikan pembantu;

- b. mengadakan prapenuntutan apabila ada kekurangan pada penyidikan dengan memperhatikan ketentuan pasal 110 ayat (3) dan ayat (4), dengan memberi petunjuk dalam rangka penyempurnaan penyidikan dari penyidik;
- c. memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan dan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- d. membuat surat dakwaan;
- e. melimpahkan perkara ke pengadilan,
- f. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- g. melakukan penuntutan;
- h. menutup perkara demi kepentingan hukum;
- i. mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggungjawab sebagai penuntut umum menurut ketentuan undang-undang ini;
- j. melaksanakan penetapan hakim;

Pasal 259

- (1) Demi kepentingan hukum terhadap semua putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan pengadilan lain selain dari Mahkamah Agung, dapat diajukan satu kali permohonan kasasi oleh Jaksa Agung.

Pasal 262

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam pasal 259, pasal 260, pasal 261 berlaku bagi acara permohonan kasasi demi kepentingan hukum terhadap putusan pengadilan dalam lingkungan peradilan militer.

Pasal 284 ayat (2):

Dalam waktu dua tahun setelah undang-undang ini diundangkan, maka terhadap semua perkara diberlakukan ketentuan undang-undang ini, dengan pengecualian untuk sementara mengenai ketentuan kusus acara pidana sebagaimana tersebut pada undang-undang tertentu, sampai ada perubahan dan atau dinyatakan tidak berlaku lagi.

Dalam pelaksanaan tugas dan wewenang dibidang penuntutan,

Kejaksaan berpegang pada asas 'KEJAKSAAN ADALAH SATU DAN

TIDAK TERPISAH-PISAHKAN' bertujuan agar terpelihara kesatuan kebijakan dibidang penuntutan, sehingga dapat ditampilkan ciri khas dalam pola pikir, pola sikap dan pola tindak aparatur Kejaksaan dalam penanganan perkara. Oleh karena itu kegiatan penuntutan, tidak terhenti hanya karena Jaksa Penuntut Umum yang bertugas berhalangan.

Dalam hal demikian tugas penuntutan tetap berlangsung yang dilakukan oleh Jaksa Penuntut Umum lainnya sebagai pengganti.

Demikian pentingnya posisi jaksa dalam mewakili masyarakat guna menegakkan hukum dan keadilan maka tidak salah dan berlebihan dikemukakan, betapa niat dan keinginan menempatkan jaksa dalam kedudukan yang mulia dan luhur dapat dibaca dari lambang kejaksaan yang terdiri dari:

1. Pedang bermata dua, merupakan perlambang penegak hukum yang harus tegas tidak pandang bulu.
2. Timbangan di tengah, merupakan pencerminan tegaknya keadilan.
3. Padi sejumlah 22 butir sebagai tanggal peringatan berdirinya kejaksaan.
4. Kapas sejumlah 7 buah, kecuali bertujuan menegakkan keadilan, menciptakan kemakmuran, juga peringatan bulan 7 berdirinya kejaksaan.¹⁷⁵
5. 3 (tiga) bintang, berupa doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa , sebagai pedoman yang menjiwai setiap Warga Kejaksaan Republik Indonesia dan terwujud dalam sikap mental yang terpuji, yaitu: yaitu:

175 Bismar Siregar, *Hukum Acara Pidana, badan pembinaan Hukum Nasional* Dep.Keh, Bina Cipta, 1983, hal 59

- a. Satya = setia dan taat serta melaksanakan sepenuhnya perwujudan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serat peraturan Perundang-undangan Negara sebagai Warganegara kesatuan Republik Indonesia, sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat. neg
- b. Adhi = Jujur, berdisiplin dan bertanggung jawab.
- c. Wicaksana = Bijaksana dan berperilaku terpuji.¹⁷⁶

Dan landasan Dotrin Kejaksaan TRI KRAMA ADHYAKSA adalah Pancasila sebagai landasan idiil Kejasaan Republik Indonesia, sebagai sumber hukum demi tercapainya cita-cita dan tujuan Negara dan Bangsa Indonesia. Oleh karena itu baik pelaksanaan dan tujuan penegakan hukum yang berintikan keadilan adalah dengan menerapkan sepenuhnya nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila.

176 Lihat Dokrin Kejaksaan, Lampiran Keputusan Jaksa Agung R.I. Nomor, Kep 030/JA/3/1988, tanggal 23 Maret 1988.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

A. Proses Penyelesaian Perkara Pidana

1. Administrasi Perkara Tindak Pidana

Dalam menangani suatu perkara pidana seorang Jaksa tidak dapat mengesampingkan administrasi perkara berupa formulir atau surat, register dan laporan yang harus dilengkapi guna memenuhi sasaran atau tujuan yang hendak dicapai dalam upaya mendukung kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang serta fungsi Kejaksaan Republik Indonesia dalam menangani perkara tindak pidana.

Yang dimaksud dengan Administrasi Perkara Tindak Pidana¹⁷⁷ dalam Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor 120 / JA / 12 / 1992 pasal 1 ayat 1 adalah:

Bagian dari administrasi umum Kejaksaan yang meliputi segala kegiatan administrasi yang mengelola perkara tindak pidana umum dan perkara tindak pidana khusus mengenai: perkara, tahanan, benda sitaan, barang bukti, barang rampasan, barang temuan dan hasil dinas, baik secara teknis yuridis merupakan bagian yang tak terpisahkan dari berkas perkara, maupun yang hanya merupakan pencatatan proses penanganan berbentuk surat-surat register, dan laporan sesuai dengan bentuk dan kode yang ditentukan.

Surat-surat, register dan laporan yang harus dilengkapi oleh Jaksa dalam menangani suatu perkara pidana jumlahnya mencapai puluhan, yaitu berkisar antara 50 (lima puluh) lebih formulir.

¹⁷⁷ Lihat Keputusan Jaksa Agung RI No.120/JA/12/1992, pasal 1 ayat 1

Formulir kelengkapan administrasi perkara itulah yang harus dilengkapi oleh Jaksa dalam menyelesaikan suatu perkara. Selain itu masih ada lagi kelengkapan administrasi yang lain yaitu berupa buku registrasi.

Bisa dilihat betapa suatu perkara pidana saja membutuhkan begitu banyak formulir yang harus dilengkapi. Hal ini berlaku untuk seluruh perkara pidana yang masuk ke Kejaksaan. Dan untuk satu perkara saja jaksa harus membuat formulir tersebut rangkap 4 (empat).

Belum lagi berkas perkara pidana (berita acara) dari kepolisian yang dilimpahkan kekejaksaan juga menggunakan administrasi perkara yang cukup banyak. Sehingga proses awal sebuah perkara pidana harus dilengkapi administrasi yang cukup banyak.

Kita tidak dapat memungkiri dalam sebuah organisasi besar apalagi organisasi dalam pemerintahan mau tidak mau proses administrasi menjadi masalah yang besar pula. Banyak masyarakat umum yang menganggap bahwa berurusan dengan pemerintah akan memakan waktu yang lama . Sehingga tidak ada keraguan bahwa birokrasi kerap kali tidak efisien¹⁷⁸ karena prosedur yang harus dijalani cukup panjang dan berbelit.

Sebaliknya dalam peradilan yang cepat, sederhana dan biaya murah menjadi tujuan kebijakan yang diharapkan dalam sistem peradilan pidana khususnya menyangkut hukum acara pidana. Kejaksaan yang merupakan bagian dari satu sistem peradilan pidana sebaiknya dapat juga memberikan sumbangan bagi terlaksananya asas tersebut.

¹⁷⁸ Peter M. Blau dan Marshall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Edisi kedua, UI press, Jakarta, 1987, hal-198.

Dengan menyampingkan perkara pidana maka sebagian prosedur administrasi dalam menangani perkara pidana dapat dikurangi menjadi lebih sederhana sehingga penyelesaian suatu perkara pidana dapat cepat diselesaikan dan tidak memakan waktu yang panjang. Paling tidak prosedur birokrasi tidak menjadi panjang dan berbelit.

Dengan penyampingan perkara pidana maka selain proses penyelesaian perkara tersebut menjadi cepat dan sederhana, satu yang terpenting adalah biaya yang dikeluarkan untuk menyelesaikan kasus tersebut juga menjadi murah. Pengalaman menunjukkan, betapa lambannya proses peradilan menyelesaikan suatu perkara. Bahkan sampai pada saat inipun prinsip ini masih lebih bersifat teori dari pada kenyataannya.¹⁷⁹ Penyerderhanaan proses penyelesai perkara pidana dengan penyampingan perkara (tidak dilakukan penuntutan) tentunya dapat mengurangi beban biaya yang ditanggung dalam menyelesaikan sebuah kasus pidana.

Selain itu hasil yang diperoleh dari penyampingan perkara pidana sebagai salah satu bentuk penyelesaian pidana tentunya diharapkan bermanfaat baik bagi diri sipelaku, korban dan aparat penegak hukum. Dengan tidak melakukan penuntutan terhadap tersangka maka pidananya tidak dijatuhkan cukup diselesaikan secara baik yaitu diselesaikan dengan persetujuan kedua belah pihak. (pelaku dan korban) Jadi bisa dikatakan bahwa: penggunaan hukum pidana harus pula memperhitungkan prinsip

¹⁷⁹ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP*, Jilid II, Pustaka Kartini, Jakarta, 1988, hal-505.

biaya dan hasil (cost and benefit principle).¹⁸⁰

Bagi sipelaku akan secepatnya memperoleh kepastian hukum tanpa harus menunggu terlalu lama. Terdakwa dan keluarganya juga tidak akan kehilangan tenaga, waktu dan biaya yang harus dikeluarkan selama proses pemeriksaan berlangsung, mulai dari penyidikan, penuntutan sampai dengan pemeriksaan dipersidangan. Begitu pula terhadap korban, penyelesaian perkaranya dapat dilakukan sesegera mungkin. Tenaga, waktu dan biaya yang dikeluarkannya juga tidak terbuang banyak. Sedangkan bagi aparat penegak hukum (jaksa) selain dapat menyelesaikan perkaranya dengan cepat, sederhana dan biaya murah dengan penyampingan perkara pidana, jaksa dapat lebih memusatkan perhatian pada kasus-kasus pidana yang lebih rumit ataupun dapat menyelesaikan tunggakan-tunggakan perkara.

Akan tetapi perlu diingat kesederhanaan peradilan yang cepat, bukan berarti dilakukan dengan cara yang remeh dan serampangan. Dan juga jangan sampai mengorbankan ketepatan hukum dan keadilan.

2. Proses Penyelesaian Perkara Pidana (Acara Pemeriksaan).

Dalam menganalisa penyampingan perkara pidana maka proses penyelesaian perkara pidana juga penulis uraikan disini. Hal ini karena sesungguhnya dalam melakukan penyampingan perkara prosedur atau tata cara penyelesaiannya sama dengan perkara pidana yang dilakukan penuntutannya oleh jaksa. Hanya saja dalam penyampingan perkara pidana

¹⁸⁰ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, op cit hal-34.

ini pada tahap penuntutannya (acara pemeriksaan dipengadilan) tidak dilakukan.

Pertama sekali aparat penegak hukum mulai melakukan penanganan perkara pidana apabila ada:

1. Laporan dari masyarakat.
2. Pengaduan dari pihak korban kejahatan dalam hal delik aduan (klacht delict)
3. Tertangkap tangan
4. Produk intelijen hukum.

Dari keempat jalur itu aparat penegak hukum mulai menindaklanjuti suatu perkara pidana dimulai dengan penyidikan yang dilakukan oleh kepolisian. Khusus untuk produk intelijen hukum dilakukan oleh kejaksaan.

Pada dasarnya dalam penyelesaian kasus pidana, kita mengenal 3 (tiga) tahap penyelesaian yaitu:

- I. Penyidikan (di Kepolisian)
- II. Penuntutan (di Kejaksaan)
- III. Persidangan (dipengadilan)

Dan tidak semua kasus pidana diselesaikan melalui tahap-tahap tersebut diatas.¹⁸¹ Hal ini karena banyak faktor yang menyebabkan perkara pidana tidak melalui tahap-tahap tersebut. Untuk di kepolisian misalnya, korban mencabut aduannya. Sehingga Pihak Kepolisian tidak meneruskan

¹⁸¹ Soekarti Darmabrata dan Poerbatin D.F, *Kisi-kisi Praktek Hukum Pidana*, Sekretarian Konsosium Ilmu Hukum UI.Jakarta, 1977, hal-2

perkara tersebut ke Kejaksaan. Atau di Kejaksaan karena adanya faktor penyimpangan perkara karena alasan teknis misalnya setelah Jaksa melakukan penelitian ternyata perkara itu tidak cukup bukti atau perkara tersebut bukan perkara pidana maka perkara tersebut dihentikan penuntutannya.

Lebih jelasnya hukum acara pidana merupakan bagian dari hukum pidana dalam arti yang luas. Hukum pidana dalam arti yang luas meliputi baik hukum pidana substantif (materiel) maupun hukum pidana formal atau hukum acara pidana. Kalau disingkat, hukum acara pidana terdiri dari empat tahap yang sangat penting, yaitu penyidikan, penuntutan, pemeriksaan di sidang pengadilan dan pelaksanaan putusan hakim.¹⁸²

Secara keseluruhan ada tujuh tahap, yaitu mencari kebenaran, mencari siapa pembuat perbuatan itu, menangkap atau menahan pembuat (tahap penyidikan), mengumpulkan bahan bukti untuk diajukan ke sidang pengadilan (tahap penuntutan), pemeriksaan di sidang pengadilan dan penjatuhan pidana, upaya hukum untuk melawan putusan hakim dan akhirnya pelaksanaan putusan hakim.

Dalam menyelesaikan suatu perkara pidana undang-undang mengatur tentang tiga jenis acara pemeriksaan perkara dipengadilan negeri, yaitu:

1. Acara Pemeriksaan Biasa; seperti yang diatur dalam Bagian Ketiga, Bab XVI KUHAP.

¹⁸² Andi Hamzah, *Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori dan Praktek: (Penahanan, Dakwaan, Requisitoir)*, Rineka Cipta, Jakarta, 1994, hal-2

2. Acara Pemeriksaan Singkat; seperti yang diatur dalam bagian Kelima, bab XVI KUHAP.
3. Acara Pemeriksaan Cepat; seperti yang diatur dalam bagian Keenam, bab XVI KUHAP yang terdiri pula dari dua jenis acara pemeriksaan:
 - Acara Pemeriksaan Tindak Pidana Ringan.
 - Acara Pemeriksaan Perkara Pelanggaran Lalu Lintas Jalan.

Disini akan penulis uraikan tentang penyelesaian perkara pidana dengan acara pemeriksaan biasa dan supaya lebih jelas maka penulis akan menjelaskan mengenai proses penanganan perkara pidana dimulai dari tahap:

a. Penyelidikan.

Didalam KUHAP diatur mengenai penyelidikan yaitu pasal 1 butir 5 mencantumkan:

“Penyelidikan adalah serangkaian tindakan/penyelidikan untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam Undang-undang ini”.

Dengan perkataan lain, penyelidikan dilakukan sebelum penyidikan. Perlu digaris bawahi: mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana. Sasaran mencari dan menemukan tersebut adalah “suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana”. Dengan perkataan lain “mencari dan menemukan” berarti penyelidik berupaya atas inisiatif sendiri untuk menemukan peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana. Tetapi dalam kenyataan

sehari-hari, biasanya penyidik/penyidik baru mulai melaksanakan tugasnya setelah adanya laporan/pengaduan dari pihak yang dirugikan¹⁸³

b. Penyidikan.

Terjadinya suatu peristiwa yang patut diduga merupakan suatu tindak pidana, tidak lepas dari suatu penyidikan. Penyidikan dilakukan sebagai usaha untuk mengumpulkan bukti-bukti guna mengungkapkan atau membuat terang tentang tindak pidana.

KUHAP memberikan pengertian penyidikan dalam pasal 1 butir

2 yaitu :

“Penyidikan adalah serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam undang-undang ini untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya”.

Jadi inti dari pasal tersebut adalah penyidik mempunyai tugas untuk:

- mencari dan mengumpulkan bukti yang dengan bukti-bukti tersebut membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi;
- menemukan tersangka.

Selanjutnya pasal 7 KUHAP memberikan kewenangan-kewenangan melaksanakan kewajiban yang bunyinya sebagai berikut:¹⁸⁴

- (1) Penyidik sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (1) huruf a, karena kewajibannya mempunyai wewenang:

¹⁸³ Leden Marpaung, loc cit, hal 12

¹⁸⁴ Lihat Pasal 6 dan 7 KUHAP

- a. menerima laporan atau pengaduan dari seorang tentang adanya tindak pidana;
- b. melakukan tindakan pertama pada saat ditempat kejadian;
- c. menyuruh berhenti seorang tersangka dan memeriksa tanda pengenal dari tersangka;
- d. melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan;
- e. melakukan pemeriksaan dan penyitaan surat;
- f. mengambil sidik jari dan memotret seorang;
- g. memanggil orang untuk didengar dan diperiksa sebagai tersangka atau saksi;
- h. mendatangkan orang ahli yang diperlukan dalam hubungannya dengan pemeriksaan perkara; mengadakan penghentian penyidikan;
- i. mengadakan tindakan lain menurut hukum yang bertanggung jawab.

Biasanya penyidik setelah melakukan penyidikan terhadap sesuatu peristiwa yang merupakan tindak pidana, penyidik memberitahukan hal itu kepada Jaksa (Kejaksaan). Dalam praktek sehari-hari hal ini dikenal dengan nama SPDP yaitu Surat Pemberitahuan Dimulainya Penyidikan. .

c. Penuntutan

Dalam melakukan penuntutan terbagi dalam dua tahap:

(1) Tahap pertama

Tahap pertama yaitu dimulai dari Jaksa menerima SPDP dari penyidik. Penyerahan SPDP ini diberikan kepada jaksa yang dipilih oleh kepala seksi tindak pidana umum untuk selanjutnya memantau segala kegiatan yang berhubungan dengan kasus tersebut. Penyerahan SPDP itu tidaklah disertai dengan berkas perkaranya.

Setelah selesai dilakukan penyidikan barulah berkas diserahkan kepada penuntut umum.(pasal 8 ayat 2 KUHAP).

Penyerahan ini dilakukan 2 tahap yaitu:

- tahap pertama, penyidik hanya menyerahkan berkas perkara;
- dalam hal penyidik sudah dianggap selesai, penyidik menyerahkan tanggung jawab atas tersangka dan barang bukti kepada penuntut umum.¹⁸⁵

Dalam tahap pertama itu yaitu setelah penyidik menyerahkan berkas perkara maka jaksa mulai memeriksa berkas tersebut. Apabila berkas perkara pidana itu ternyata tidak lengkap misalnya saja saksi-saksinya kurang atau ada kejanggalan dalam peristiwa pidana tersebut dan lain sebagainya maka jaksa harus memberikan petunjuk kepada penyidik untuk melengkapi berkas perkara tersebut. Dalam memberikan petunjuk jaksa harus menerangkan apa-apa saja yang harus dilengkapi oleh penyidik (polisi). Dalam memberikan petunjuk jaksa sudah harus menyertakan administrasi perkara yaitu berupa lampiran mengenai hal-hal yang harus dilengkapi. Lembaran administrasi perkara ini dibuat dan dilaporkan kepada kepala seksi tindak pidana umum dan juga Kepala Kejaksaan Negeri. Setelah Kedua atasan Jaksa tersebut menyetujui petunjuk yang diberikan oleh jaksa maka jaksa menyerahkan berkas perkara tersebut berikut petunjuknya kepada

¹⁸⁵ Leden Marpaung, op cit, hal-18

penyidik. Apabila ternyata berkas perkara yang diserahkan oleh penyidik kepada jaksa ternyata lengkap maka tindakan jaksa selanjutnya adalah melaporkan hal tersebut dengan menuangkannya didalam berita acara pendapat (hasil penelitian berkas perkara) disertai dengan lembaran administrasi perkara kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan Kepala Kejaksaan. Dalam lampiran berita acara pendapat itu biasanya Kepala seksi tindak pidana umum memberikan saran sedangkan kepala kejaksaan yang nantinya akan memberikan petunjuk kepada jaksa yang bersangkutan. Untuk selanjutnya berkas perkara tersebut diserahkan kembali kepada penyidik dengan perintah supaya penyidik menyerahkan tanggungjawab atas tersangka dan barang bukti kepada Jaksa.

Bisa saja jaksa tidak menyerahkan berkas perkara tersebut kepada penyidik. Berdasarkan pasal 110 ayat (4) KUHP, jika dalam waktu 14 hari penuntut umum tidak mengembalikan berkas (hasil penyidikan) maka penyidikan dianggap telah selesai.

(2) Tahap Kedua

Setelah tahap pertama dilalui maka tahap selanjutnya dengan menetapkan hari dan tanggalnya, penyidik menyerahkan tersangka dan barangbukti kepada jaksa. Disinilah berakhir tanggung jawab penyidik terhadap tersangka dan barangbukti.

Tanggung jawab sepenuhnya beralih kepada jaksa.

Pada hari penyerahan tersangka dan barang bukti, jaksa mulai melakukan pemeriksaan terhadap tersangka dan barang bukti. Jaksa selanjutnya memanggil tersangka untuk diperiksa sambil menanyakan hal-hal yang berkaitan dengan peristiwa pidana itu. Disini jaksa juga harus melengkapi administrasi perkara yang berhubungan dengan tersangka, mulai dari data pribadi tersangka, sampai dengan perpanjangan penahanan bagi tersangka.

Setelah dirasa optimal oleh jaksa maka jaksa akan membuat surat dakwaan guna melimpahkan perkara pidana itu ke pengadilan. Mengenai isi surat dakwaan haruslah dibuat secara lengkap baik persyaratan formil dan juga persyaratan materiilnya. Walaupun KUHAP secara tegas tidak menyebutkan mengenai isi berkas perkara yang lengkap atau sempurna. Hanya disebutkan isi surat dakwaan agar tidak menjadi batal demi hukum (pasal 143 KUHAP)¹⁸⁶ harus memuat:

- a. Nama lengkap, tempat lahir, umur atau tanggal lahir, jenis kelamin, kebangsaan, tempat tinggal, agama, dan pekerjaan tersangka.
- b. Uraian secara cermat, jelas dan lengkap mengenai tindak pidana yang dilakukan dengan menyebutkan waktu dan tempat tindak pidana dilakukan.

¹⁸⁶ Lihat pasal 143 KUHAP

Kembali lagi pada surat dakwaan, seperti yang penulis uraikan diatas bahwa dalam proses penyelesaian perkara pidana undang-undang membedakan menjadi tiga jenis acara pemeriksaan dipersidangan. Untuk Acara Pemeriksaan biasa Jaksa selalu membuat surat dakwaan. Jadi salah satu ciri dari perkara biasa, yang diperiksa disidang pengadilan dengan prosedur acara biasa ialah perkara-perkara yang dilimpahkan penuntut umum kepengadilan, dengan menggunakan "surat dakwaan". Sedangkan jenis perkara yang lain baik "perkara singkat" maupun "perkara ringan" atau perkara pelanggaran lalu lintas, pelimpahanya kepengadilan tanpa menggunakan surat dakwaan.¹⁸⁸

Selama proses penanganan kasus tersebut baik sebelum dilimpahkan ke pengadilan tidak menutup kemungkinan selalu diadakan konsultasi antara jaksa yang menangani perkara dengan atasannya.

Waktu yang diperlukan untuk meyelesaikan perkara pidana (pidana umum) dari penyerahan SPDP sampai dengan diajukannya perkara pidana itu kepengadilan, biasanya menghabiskan waktu 2 (dua) sampai 3 (tiga) bulan.

d. Persidangan

Setelah jaksa memperoleh ketetapan dari pengadilan tentang hari sidang maka mulailah jaksa sebagai penuntut umum maju

¹⁸⁸ M. Yahya Harahap ,op cit, hal.923.

kepengadilan untuk beracara dipersidangan. Antara perkara yang satu dengan perkara yang lain tidaklah sama waktu penyelesaiannya. Setelah seluruh proses beracara dipengadilan mulai dari pembacaan surat dakwaan, pemeriksaan saksi-saksi dan barang bukti sampai pemeriksaan tersangka selesai, untuk selanjutnya hakim akan memberikan waktu kepada jaksa untuk membuat tuntutan.

Berdasarkan catatan persidangan yang dibuat oleh jaksa yaitu tentang segala sesuatu yang terjadi didalam persidangan maka jaksa mulai membuat surat tuntutan. Sebelum mengajukan tuntutan jaksa biasanya membuat rencana tuntutan. Sebetulnya rencana tuntutan atau yang biasa dikenal dengan rentut tidak diatur dalam KUHAP. Hal ini merupakan kontrol dari pimpinan atau atasan terhadap jaksa yang menangani perkara. Didalam rentut biasanya berisi identitas terdakwa, jenis barang bukti, kasus posisi, pasal yang didakwakan, hal-hal yang meringankan, hal-hal yang memberatkan, tolak ukur terhadap perkara yang sama dan tuntutan yang dibuat oleh jaksa yang bersangkutan.

Ada sebagian jaksa yang tidak menyetujui adanya rentut dalam penyelesaian perkara pidana hal ini karena dengan adanya lembaga rentut maka mau tidak mau ada keharusan mengajukan rentut kepada atasannya, dan ini merupakan faktor penghambat bagi kemandirian jaksa. Jadi jaksa tidak bebas dalam menentukan penuntutannya. Semua penuntutan harus sepengetahuan dan disetujui oleh atasan jaksa yang bersangkutan.

Kembali kepada rentut, rencana tuntutan itu diserahkan bersamaan dengan surat tuntutan kepada kepala seksi tindak pidana umum. Biasanya disini jaksa akan dimintai pendapatnya mengapa ia membuat tuntutan seperti itu. Selanjutnya kepala seksi tindak pidana umum memberikan pendapatnya dan ikut memberikan tuntutan. Bisa saja tuntutan ini disetujui oleh kepala seksi tindak pidana umum atau sebaliknya. Setelah kepala seksi tindak pidana umum memberikan pendapatnya maka rencana tuntutan ini harus diserahkan ke kepala kejaksaan negeri. Sama halnya dengan kepala seksi tindak pidana umum, kepala kejaksaan negeri dapat menyetujui tuntutan yang disetujui oleh kepala seksi tindak pidana umum atau sebaliknya.

Berdasarkan persetujuan dari kepala kejaksaan negeri itu maka jaksa dapat melakukan tuntutan terhadap terdakwa di pengadilan sampai akhirnya dilakukan putusan oleh hakim terhadap perkaranya itu.

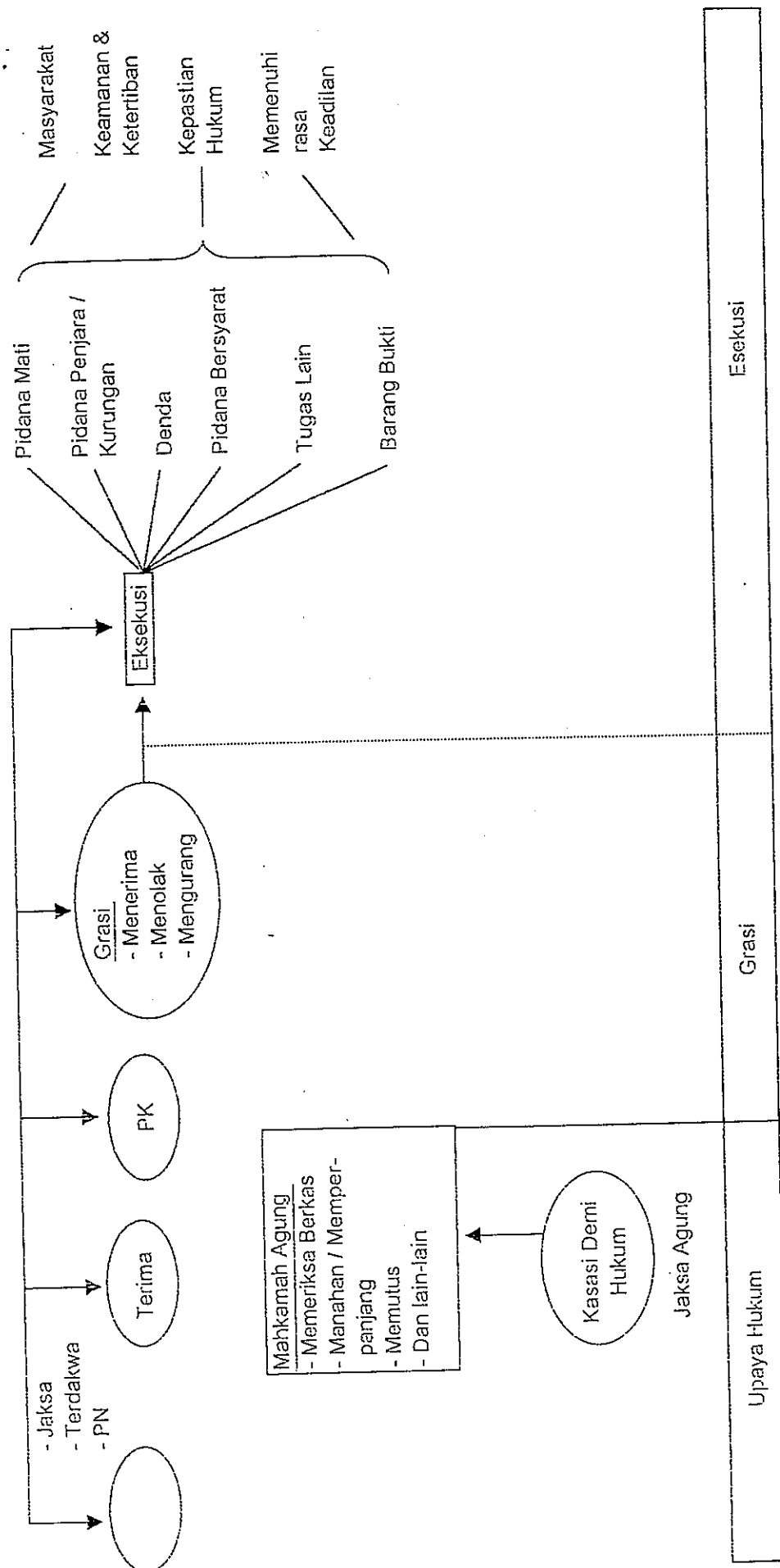
Sampai disini keseluruhan proses penyelesaian perkara pidana dengan acara pemeriksaan biasa selesai. Keseluruhan proses acara pemeriksaan diatas lebih dikenal dengan acara pemeriksaan biasa. Proses beracara ini hampir sama dengan acara pemeriksaan singkat. Bedanya pada acara pemeriksaan singkat dan acara pemeriksaan cepat yaitu dalam acara pemeriksaan biasa jaksa wajib membuat surat dakwaan karena sifat perkaranya tidak sederhana. Pembuktian dan penerapan hukumnya juga tidak mudah atau rumit sehingga diperlukan kehati-hatian dan kecermatan. Akan tetapi dalam acara pemeriksaan

singkat boleh saja jaksa membuat surat dakwaan untuk mempermudah apa yang akan didakwakannya. Apabila keputusan hakim tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap maka jaksa tinggal melaksanakan ketetapan hakim tersebut.

Sedangkan untuk acara pemeriksaan cepat pelimpahan perkaranya dilakukan penyidik atas kuasa penuntut umum. Hal ini memang merupakan penyimpangan dari ketentuan umum dimana seharusnya penyidik melimpahkan hasil penyidikannya kepada penuntut umum atau jaksa dan selanjutnya jaksa yang akan melimpahkan kepengadilan. Dalam acara pemeriksaan cepat jaksa tidak melakukan penuntutan, jadi dalam persidangan nanti hanya penyidik dan petugas dari kejaksaan yang datang kepersidangan. Petugas dari kejaksaan ini digunakan untuk mencatat administrasi peradilan dan penyelesaian sanksi pidananya.

Sebelum melakukan pelimpahan berkas perkara kepersidangan untuk menentukan hari sidang, jaksa dapat menentukan apakah perkaranya ini masuk dalam acara pemeriksaan biasa atau acara pemeriksaan singkat.

Untuk acara pemeriksaan biasa merupakan acara pemeriksaan yang paling sering dilakukan dan yang paling panjang pengaturannya. Biasanya acara pemeriksaan ini digunakan dalam pemeriksaan perkara-perkara tindak pidana kejahatan yang berat. Sedangkan untuk acara pemeriksaan singkat ketentuannya ada pada ketentuan pasal 203



B. Pelaksanaan Penyampingan Perkara Oleh Jaksa dalam Sistem Peradilan Pidana

1. Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa Agung

Di Kejaksaan Agung ternyata hanya ada beberapa kasus pidana yang dikesampingkan. Penyampingan perkara yang dilakukan Jaksa Agung ini merupakan perkara yang berasal dari Kejaksaan Negeri ataupun dari Kejaksaan Tinggi. Biasanya terhadap perkara pidana yang menyangkut kepentingan umum atau yang menarik perhatian masyarakat banyak jaksa yang menangani perkara tersebut secara hirarkis melaporkan keatasannya sampai dengan Jaksa Agung. Jadi jaksa yang menangani perkara pidana tersebut tidak dapat langsung menyampingkan perkara pidana itu. Keputusan penyampingan perkara pidananya diserahkan penuh kepada Jaksa Agung.

Penelitian yang penulis lakukan ini didapat dari Direktur Pra Penuntutan Bp. Abdul Hamid pada Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum Kejaksaan Agung Republik Indonesia, Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta Bp. Basrief Arief, S.H.Bp. Soegiharto, S.H,Asisten Perdata Dan Tata Usaha Negara Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta dan Bp.RM Suntoro Kepala Cabang Kejaksaan Negeri Semarang di Pelabuhan.

Dalam penelitian ini penulis akan mengetengahkan hasil penelitian yang penulis dapat sehubungan dengan penyampingan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Agung.

Untuk itu akan penulis bagi menjadi beberapa kriteria:

(1). Kasus politik.

Kasus politik yang dikesampingkan penuntutannya adalah kasus atas nama M.Jasin, ia didakwa melakukan perbuatan pidana penghinaan terhadap Kepala Negara/Presiden. Karena perbuatan pidananya itu ia dikenakan pasal 134 dan 137 KUHP.

Oleh Jaksa Agung kasus M. Jasin ini dideponer dengan susrat keputusan Jaksa Agung Nomor: Kep-048/J.A/5/1981, tanggal 5 Mei 1981. Menurut keterangan yang penulis dapat dari RM. Suntoro penyampingan perkara pidana atas diri M.Jasin memakai alasan seperti yang dipakai dalam praktek di Kejaksaan yaitu pelaku perbuatan pidana tersebut. Maksudnya disini M.Jasin ini adalah matan Pangdam VIII/Brawijaya yang tau banyak akan rahasia negara. Apabila M.Jasin ini dituntut kepengadilan akan membahayakan keselamatan negara sebab dikhawatirkan akan membuka rahasia negara atau secara tidak sadar mengungkapkan rahasia negara dan dapat menimbulkan kekacauan bagi masyarakat.

(2). Kasus Sara.

- Dalam Kasus ini, Lexi Yosef Yonathan Rangkang dan kawan-kawan melakukan perusakan Masjid yang berada dikompleks Gedung D.P.R.D Manado, perbuatan ini jelas merupakan perbuatan pidana. Perbuatan ini dilakukan oleh tersangka dan kawan-kawan karena ada gereja yang dirusak oleh umat Islam

di kota Manado.

Kejadian ini bermula pada tanggal 14 Mei 1970 dari ucapan seorang pemilik toko di kota Manado bernama Tj.(WNI keturunan Tionghoa/Cina beragama Nasrani) kepada pegawainya yang bernama R.A.mengatakan:

“Tuhan kita punya foto, sedangkan Muhammad tidak, karena mukanya seperti babi”.

Mendengar penghinaan tersebut R.A. sepulang dari tempat kerja, menceritakan hal tersebut kepada teman-temannya.Karena ucapan tersebut maka umat Islam di Manado marah kemudian merusak toko kepunyaan Tj. dan gereja Centrum yang berada didekat rumah Tj.

Melihat gereja dirusak oleh umat Islam, maka Lexi Yosef Yonathan rangkang dan kawan-kawan ganti merusak Mesjid. Perbuatan Lexi dan kawan-kawan tersebut merupakan perbuatan pidana sesuai dengan pasal 170 ayat (1) primair dan pasal 200 junto pasal 55 KUP subsidiair.

Oleh Jaksa Agung perbuatan Lexi Yosef Yonathan Rangkang dan kawan-kawan dikesampingkan penuntutannya dengan surat Jaksa Agung Nomor:Kep-038/J.A/4/1981 tanggal 7 April 1981 dengan alasan kemanfaatan bagi masyarakat dan negara.

- Kasus ini terjadi sekitar tahun 1983. Kasus posisinya adalah sebagai berikut: Pada awalnya Yusuf Roni ini beragama Islam dan sebagai penganut agama Islam yang bisa dikatakan fanatik Yusuf Roni yang pandai atau mengetahui banyak tentang ajaran agama Islam itu berpindah agama menjadi pemeluk agama Kristen. Saat menganut agama Kristen itulah Yusuf Roni kemudian melakukan dakwah atau khotbah agama Kristen. Dalam setiap dakwahnya Yusuf Roni selalu membandingkan agama Islam (Al-qur'an) dengan agama Kristen (Injil). Dalam membandingkan kedua agama tersebut ternyata Yusuf Roni menyalah artikan ajaran agama Islam atau menyudutkan agama Islam. Karena dakwahnya itulah menyebabkan masyarakat (orang Islam) resah dan tidak dapat menerima bila agamanya dijelek-jelekkan. Sampai akhirnya Polisi melakukan penyelidikan dan penyidikan. Berdasarkan bukti-bukti dan keterangan dari saksi-saksi resmilah Yusuf Roni menjadi tersangka yang untuk selanjutnya oleh kepolisian berkas perkara tersebut diteruskan ke kejaksaan. Setelah dilakukan penelitian oleh jaksa ternyata dari bukti-bukti yang ada berikut saksi-saksi jelas menunjukkan Yusuf Roni secara hukum telah melakukan tindak pidana penodaan agama. Akan tetapi penuntutannya tidak dilakukan karena berdasarkan pertimbangan apabila terhadap Yusuf Roni tetap dilakukan

penuntutan maka akan timbul kekacauan dan keresahan dalam masyarakat (khususnya masyarakat yang beragama Kristen). Penyampingan perkara kasus Yusuf Roni ini dilakukan oleh Jaksa Agung. Jadi Jaksa Agung mengeluarkan ketetapan untuk menyampingkan perkara pidana tersebut. Karena perkara ini berdampak luas bagi kepentingan umum maka Yusuf Roni hanya diminta untuk memohon maaf terhadap apa yang telah ia katakan kepada masyarakat (khususnya umat Islam). Dan terhadap tersangka (Yusuf Roni) tidak dikenai tahanan selama kasusnya diperiksa oleh penyidik dan kejaksaan.

(3) Kasus pembunuhan terhadap oknum G.30.S/PKI.

Dalam hal ini Jaksa Agung mempertimbangkan bahwa perkara-perkara pembunuhan terhadap oknum-oknum G.30.S/PKI yang terjadi dalam tahun 1965 adalah tidak lain merupakan akibat kemarahan dan spontanitas massa rakyat dalam menumpas pemberontakan G.30.S/PKI yang pada waktu itu masih terdapat dualisme dalam pimpinan nasional. Apabila perkara-perkara pembunuhan yang berlatar belakang seperti tersebut diajukan kepengadilan, maka dikhawatirkan akan menimbulkan efek psikologis politis yang dapat dimanfaatkan oleh sisa-sisa G.30.S/PKI dalam meningkatkan perjuangannya, atau dapat dimanfaatkan oleh organisasi-organisasi internasional yang berafiliasi komunis.

Hal lain juga dapat menimbulkan apatisme masyarakat dalam membantu pemerintah/alat-alat negara dimasa-masa yang akan datang.

Keadaan itu jelas akan menimbulkan kerawanan dalam membina stabilitas keamanan dan ketertiban umum. Guna mengantisipasi penyelesaian perkara-perkara (tunggakan) tersebut maka Jaksa Agung mengeluarkan Instruksi Nomor INSTR-007/J.A/11/1973 yang berisi: Mengingat dan menginstruksikan kepada para Kepala Kejaksaan tinggi seluruh Indonesia untuk;

- (1). Menyampingkan perkara-perkara (tunggakan) pembunuhan oknum-oknum PKI/Ormas-ormasnya yang terjadi di daerah hukumnya masing-masing sebagai akibat operasi penumpasan G.30.S/PKI yang terjadi dalam tahun 1965/1966 demi kepentingan umum.
- (2). Mengadakan konsultasi dengan Laksusda setempat untuk mendapatkan alat bukti yang cukup bahwa yang terbunuh adalah benar oknum-oknum PKI/Ormas-ormasnya.
- (3). Mengindahkan dan melaksanakan instruksi ini dengan penuh rasa tanggung jawab.

Dari kasus pembunuhan terhadap oknum-oknum G.30.S/PKI, penyampingan perkara pidananya didasarkan atas alasan sifat dari perbuatan pidana tersebut.

Apabila penulis perhatikan terhadap penyimpangan perkara terhadap kasus-kasus pidana diatas maka dapat disimpulkan:

1. Bahwa jelas dalam prakteknya, penyimpangan perkara pidana dilakukan oleh Jaksa Agung. Hal ini sesuai dengan Pasal 32 (c) undang-undang nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, yang menyebutkan: Jaksa agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum.
2. Maksud dari pengertian “ Demi Kepentingan Umum” sebagai dasar dilakukannya penyimpangan perkara pidana itu cakupannya menjadi luas yaitu demi kepentingan masyarakat luas, bangsa dan negara.

Selanjutnya sampai saat ini Jaksa Agung bisa dikatakan carang sekali menggunakan kewenangannya untuk melakukan penyimpangan perkara pidana berdasarkan asas oportunitas itu.

2. Penyampingan Perkara Pidana oleh Jaksa

Setelah seluruh proses penyelidikan, penyidikan sampai dengan beralihnya tanggungjawab tersangka dan barangbukti kepada jaksa maka dalam praktek sehari-hari jaksa harus menuntut atau meneruskan perkara tersebut ke pengadilan. Hampir seluruh jaksa di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah dan Kejaksaan Negeri Semarang melakukan penuntutan. Begitu pula dengan Jaksa di Kejaksaan Agung dan Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta hampir seluruhnya melakukan penuntutan.

Bila kita perhatikan didalam KUHAP ada dua macam wewenang untuk tidak menuntut. Pertama, penghentian penuntutan karena alasan teknis yang biasa kita kenal dengan penghentian penuntutan. Kedua adalah penghentian penuntutan karena alasan kebijakan yang kita kenal dengan penyampingan perkara.

Apabila penyampingan perkara dilakukan oleh jaksa maka proses penyelesaian penyampingan perkara pidana sama dengan proses penyelesaian perkara pidana. Bedanya menurut pendapat penulis yaitu pada tahap kedua seperti yang telah penulis uraikan diatas, jaksa memberikan pendapatnya dalam berita acara pendapat yang menerangkan bahwa perkara pidana yang ditanganinya dapat dilakukan penyampingan perkara dengan menyebutkan alasan-alasannya. Sehingga tidak perlu lagi dilakukan penuntutan kepengadilan. Berita acara yang dibuat oleh jaksa tersebut tentunya harus dilaporkan kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum.

Dalam penelitian yang penulis lakukan di Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah (Kejati Jateng) dan Kejaksaan Negeri Semarang tempat penulis bekerja ternyata belum pernah sekalipun jaksa melakukan penyampingan perkara. Dalam arti belum ada perkara pidana yang diproses dikejaksaan yang ternyata dikesampingkan oleh jaksa. Begitu juga di Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta belum pernah jaksa melakukan penyampingan perkara pidana.

Untuk penghentian penuntutan perkara pidana, baik di Kejaksaan Negeri Semarang, Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah, Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta dan Kejaksaan Agung, apabila dalam perkara tersebut ada keadaan yang menyebabkan tidak dapat dilakukan penuntutan maka jaksa dapat melakukan penghentian penuntutan dengan tetap melaporkan kepada atasannya tentang perkara yang akan dihentikan penuntutannya. Alasan-alasan itu adalah;

- (1) Kalau tidak cukup bukti-buktinya.
- (2) Kalau peristiwanya bukan merupakan tindak pidana.
- (3) Kalau perkaranya ditutup demi hukum.

Adapun yang dimaksud dengan perkara ditutup demi hukum misalnya karena adanya pencabutan pengaduan dari pengadu dalam delik aduan (*klacht delict*) sebagaimana diatur dalam Pasal 75 KUHP; *ne bis in idem* (pasal 76 KUP); terdakwa meninggal dunia (Pasal 77 KUHP); perkaranya sudah kedaluarsa (Pasal 78 KUHP) dan Pasal 82 KUHP. Dalam Pasal 82 KUHP dijelaskan bahwa hapusnya kewenangan menuntut pidana apabila denda sudah dibayar untuk pelanggaran.

Berdasarkan penelitian yang penulis lakukan dalam prakteknya, jaksa selama ini hanya berpegang pada ketentuan undang-undang yaitu apabila perkara tersebut jelas-jelas terbukti merupakan tindak pidana, tersangka atau pelaku tindak pidana itu sudah jelas dan terang orangnya maka tidak ada alasan untuk menyampingkan perkara pidananya.

Hal ini tentunya tidak sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam asas oportunitas dimana Jaksa berhak untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat terhadap suatu perkara pidana yang ditanganinya.

Mengenai hak menuntut ini seharusnya jaksa pun berwenang penuh dalam melakukan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan (menyampingkan perkara pidana) karena terlaksananya hukum pidana pada hakikatnya tidak tergantung dari kehendak seseorang individu yang *in concreto* langsung dirugikan, melainkan terserah kepada pemerintah sebagai wakil dari “kepentingan umum”.¹⁸⁹ Terlihat disini bahwa sebagai wakil pemerintah dalam penuntutan adalah jaksa maka hak penuntutan itu pun harus diserahkan kepada jaksa sepenuhnya. Karena sebagai penuntut Jaksa melakukan tugas dan wewenangnyanya untuk “kepentingan umum”.

Dari pengamatan dan penelitian yang penulis dapat melalui tanya jawab dengan beberapa jaksa di Kejaksaan Negeri Semarang , Kejaksaan Tinggi Jawa tengah , Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta dan di Kejaksaan Agung ternyata banyak jaksa yang setuju apabila penyampingan perkara pidana itu diberikan kepada jaksa.

Diantaranya penulis tanyakan kepada Bp. Ok Ok Arwoko, S.H. (Kepala Seksi Penuntutan pada Asisten Tindak Pidana Umum Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah), Ibu Haryatmi, S.H. (Kepala Seksi Tata

¹⁸⁹ Wirjono Projodikoro, *Asas-asas hukum Pidana Di Indonesia*, op cit, hal.13

Usaha Negara pada Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara Kejati Jawa Tengah), Ibu Happy Hadiyastuti, S.H. (Kepala Seksi Upaya Hukum pada Asisten Perdata dan tata Usaha Negara Kejati Jawa Tengah), Ibu Diah, S.H. (Kepala Seksi Perdata pada Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara Kejati Jawa Tengah), Bp. RM.Suntoro,S.H. (Kepala Cabang Kejaksaan Negeri Semarang di Pelabuhan), Bp. Nur'Alim, S.H. (Kepala Sub Seksi Pidana Umum KACABJARI Semarang di Pelabuhan), Bp. Rastono,S.H. (Kepala Sub Seksi Penuntutan pada Kepala Seksi Tindak Pidana Khusus di Kejaksaan Negeri Semarang), Bp. Haris,S.H (Kepala Sub Seksi Pra Penuntutan pada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum di Kejaksaan Negeri Semarang), Ibu, Wahyuni, S.H. (Kepala Sub Seksi Eksekusi dan Upaya Hukum pada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum di Kejaksaan Negeri Semarang), Ibu Sulanjari S.H, (Kepala Seksi Pra Penuntutan pada Kejati Jawa Tengah), Bpk Chuck Suryosumpeno,S.H.(Kepala Sub Direktorat Masmedia Kejaksaan Agung RI,), Bp. (Direktur I Penuntutan pada Jaksa Agung Muda Pidana Umum) Bp. Sugiharto, S.H. (Asisten Perdata dan Tata Usaha Negara pada Kejati DKI Jakarta). Menurut mereka sebaiknya jaksa tidak hanya diberikan kewenangan untuk menghentikan penuntutan saja akan tetapi dapat melakukan penyampingan perkara pidana.

Penyampingan perkara yang mereka maksud bukan berarti sama dengan penyampingan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Agung. Bagi

Jaksa yang sudah lama berpraktek dilapangan, mereka terkadang juga menemukan hal-hal yang sepatutnya untuk tidak meneruskan perkara pidana ke pengadilan akan tetapi karena aturan perundang-undangannya tidak ada yang mengatur tentang penyampingan perkara maka penuntutan menjadi pilihan yang dilakukan dalam menyelesaikan perkara pidana.

Hal-hal yang sering jaksa temui dalam praktek penuntutan sehari-hari antara lain:

- Dalam kasus pencurian, terkadang korban sendiri memaafkan tersangka karena mereka masih bertetangga atau saling kenal. Atau bisa saja kerugian yang dialami oleh korban hanya kecil sekali dan tersangka sudah membayar kerugian yang ditimbulkan dari perbuatannya itu.
- Seringkali terjadi yaitu dalam kasus kealpaan yang menyebabkan orang lain mati atau luka-luka (biasanya ini terjadi dalam kecelakaan lalulintas). Seringkali korban memaafkan tersangka dan seringkali pula korban telah menerima uang ganti kerugian seperti uang santunan kematian atau biaya perawatan(pengobatan). Akan tetapi kesemuanya itu ternyata hanya dapat meringankan hukuman bagi tersangka bukan menghilangkan pidananya (dapat dikesampingkan perkara pidananya). Untuk kealpaan yang menyebabkan kematian dalam praktek hampir semua jaksa melakukan penuntutan. Akan tetapi bila kealpaannya itu menyebabkan luka-luka ada baiknya tidak

melakukan penuntutan. Menurut mereka tidak ada seorangpun yang dengan sengaja ataupun tidak sengaja menabrakan kendarannya pada orang lain. Tidak menutup kemungkinan bukan hanya tersangka yang salah, bisa jadi korban sendiri kurang berhati-hati. Seringkali ditemui kasus seperti ini sesungguhnya sudah diselesaikan secara kekeluargaan akan tetapi tetap saja jaksa yang menangani perkara tersebut memerintahkan untuk tetap dilakukan penuntutan. Tentu saja akibat yang dihadapi oleh terdakwa apabila ia dijatuhi hukuman pidana badan akan bertambah buruk. Maksudnya apabila ia dijatuhi hukuman penjara maka pengaruh buruk dipenjaranya tentunya akan merusak dirinya. Hal ini tidaklah sebanding dengan kesalahan yang dilakukan terdakwa.

- Kemudian untuk kejahatan yang menghasilkan kerugian kecil, ada baiknya untuk tidak meneruskan tuntutannya karena bila tetap dilakukan penuntutan akan memakan waktu yang lama, sehingga asas peradilan singkat, cepat dan biaya ringan tidak bisa terwujud. Cukuplah apabila kerugian terbayar dan korban memaafkan tersangka maka perkaranya dapat dikesampingkan.
- Terhadap delik penghinaan biasanya antar para pihak bisa dilakukan perdamaian yaitu baik tersangka dan korban dapat saling memaafkan. Maka seharusnya jaksa tidak perlu lagi meneruskan perkara tersebut kepengadilan.

- Satu lagi yang terpenting adalah apabila jaksa diberikan kewenangan menyampingkan perkara pidana maka untuk perkara pidana yang menimbulkan kerugian yang kecil sifatnya cukup dikonsultasikan kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dengan tembusan diberikan kepada Kepala Kejaksaan Negeri, Kepolisian (Polisi) dan Pengadilan (Hakim). Sehingga proses penyelesaian perkara pidana yang dikesampingkan oleh jaksa tidak berbelit-belit. Atau bisa dikatakan tidaklah perlu ada proses seperti dalam rentut (rencana tuntutan) karena bila hal itu dilakukan maka proses penyampingan perkara pidana menjadi rumit.

Hal serupa juga dikemukakan oleh Kepala Sub Bagian Eksekusi Kejaksaan Negeri Semarang. Dengan menambahkan:

- Seharusnya jaksa dapat melakukan penyampingan perkara karena banyak sekali perkara yang masuk kekejaksaan merupakan perkara yang kecil-kecil saja. Menurutnya kita bisa menyontoh pada delik aduan yaitu apabila ada suatu perkara pidana yang ternyata pengaduannya dicabut oleh korban maka terhadap perkara tersebut tidaklah diteruskan penuntutannya. Padahal bisa saja kerugian yang diterima korban cukup besar akan tetapi karena pengaduannya dicabut maka perkaranya tidak dilakukan penuntutan. Hal ini bisa kita bandingkan terhadap perkara pidana yang kerugiannya kecil dan korban memaafkan pelaku atau bahkan pelaku juga telah mengembalikan kerugian yang ia timbulkan seharusnya dapat juga

diterapkan tidak perlu dilakukan penuntutan terhadap perkara pidana ini.

Jadi dalam praktek jaksa seringkali dihadapkan pada kasus pidana yang apabila diteruskan ke penuntutan akan memberikan kemanfaatan yang sedikit baik bagi sipelaku tindak pidana maupun bagi korban. Misalnya saja jumlah kerugian yang dihasilkan dari tindak pidana itu sangat sedikit atau kecil jika dibandingkan dengan biaya perkara yang cukup mahal dan sanksi pidananya yang tinggi.

- Ada juga hal-hal lain yang seringkali terjadi misalnya Jaksa didatangi pihak korban yang memaafkan tindakan si pelaku. Tidak jarang korban membuat pernyataan dengan menggunakan kertas bermeterai yang menerangkan bahwa korban tidak menuntut apapun terhadap tindak pidana yang dilakukan oleh sipelaku terlebih lagi kerugian yang korban terima sangat kecil dan barang bukti ternyata dapat dikembalikan secara utuh tanpa kerusakan. Hal ini bukan karena korban malas berurusan dengan prosedur yang berlaku dalam proses peradilan akan tetapi korban insaf sepenuhnya bahwa tindak pidana itu memang patut dimaafkan.

Terkadang Jaksa merasa perkara yang ditanganinya ini begitu kecil kerugiannya, sehingga tidak sebanding dengan waktu yang lama, proses yang panjang dan administrasi yang walaupun tidak sulit tetapi amat banyak.

Melihat praktek yang ditemukan dilapangan dan pendapat yang diberikan oleh jaksa diatas, maka pemberian kewenangan penyampingan perkara pidana amat dibutuhkan untuk menyelesaikan kasus atau perkara pidana yang apabila akibat yang ditimbulkan dari delik itu sangat kurang berarti dari segi kepentingan umum.

Akan tetapi ada juga jaksa yang tidak menyetujui bila Jaksa diberikan kewenangan untuk menyampingkan perkara secara keseluruhan atau penuh. Alasan yang dikemukakan adalah:

- Dalam hal ini bukan masalah besar atau kecilnya kerugian atau kesalahan dari tindak pidana tersebut tetapi perbuatannya itulah yang dipersalahkan dan patut dihukum. Bahwa kepatutan yang ada didalam masyarakat yang menilai itu tidak baik dan menurut undang-undang itu merupakan tindak pidana maka tiada alasan bagi Jaksa untuk menyampingkan perkara tersebut. Pendapat semacam ini diberikan oleh Kepala Seksi Pemeriksa Tindak Pidana Umum pada Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah.
- Penyampingan perkara pidana dengan berasaskan oportunitas merupakan hal yang tidak perlu dilakukan oleh Jaksa karena selain memang perbuatan pidana itu merupakan perbuatan yang bertentangan dengan moral dan kepatutan dimasyarakat, perbuatan itu juga dilarang dan diancam pidana dalam undang-undang.
- Dan yang terpenting masyarakat tentunya akan menilai cara kerja kejaksaan (kinerja) dalam menyelesaikan perkara pidana.

Menurutnya lagi apakah nantinya masyarakat tidak akan menilai negatif terhadap penyimpangan perkara yang dilakukan oleh Kejaksaan karena mau tidak mau adanya suatu peristiwa pidana tidak saja melibatkan pelaku dan korban akan tetapi masyarakat disekitar kejadian itu akan merasa resah terhadap kejadian tersebut.

Akan tetapi menurutnya apabila memang hendak melakukan penyimpangan perkara pidana sebaiknya dilakukan selektif dan seketat mungkin. Dan hanya Jaksa Agung saja yang dapat melakukan penyimpangan perkara pidana sebagai pimpinan tertinggi Kejaksaan. Menurutya bukan berarti jaksa biasa tidak bisa mengajukan pendapatnya terhadap suatu perkara pidana untuk dilakukan penyimpangan pidana. Hal tersebut bisa saja dilakukan oleh jaksa dengan melaporkan hal tersebut kepada atasannya secara hirarkis sampai dengan Jaksa Agung.

Dalam prakteknya sebagai jaksa ia melihat bahwa dalam KUHP sendiri secara tersirat juga mengatur ketentuan tentang penyimpangan perkara pidana. Yaitu pada setiap delik aduan yang menurutnya seolah-olah didalam delik tersebut mengandung asas oportunitas dimana penuntutannya dapat ditiadakan karena pengaduan terhadap perkara tersebut dicabut oleh korban.

Bila penulis perhatikan pendapat dari Kasi Pemeriksa Tindak pidana Umum, ia tidak menyetujui adanya penyimpangan perkara pidana yang berdasarkan kepada asas oportunitas. Ia melihat bahwa

perbuatan yang dilakukan terdakwa bertentangan dengan moral dan kepatutan yang ada dalam masyarakat. Perbuatan itupun jelas-jelas dilarang dan diancam pidana. Maka tidak ada alasan bagi jaksa untuk menyimpangkannya. Penulis perhatikan lagi ia tetap memberlakukan kepentingan umum sebagai dasar dapat dilakukannya penyimpangan perkara. Bagaimana bila ada satu perkara yang akibat dari perbuatan itu sangat kurang ditinjau dari segi kepentingan umum, ia tetap berpendapat Jaksa Agunglah yang berhak menentukan penyelesaian perkara tersebut.

Satu lagi pendapat yang diberikan oleh Kepala Kejaksaan Tinggi DKI Jakarta. Ia tidak setuju bila sepenuhnya jaksa diberikan kewenangan untuk menyimpangkan perkara pidana. Menurutny ada jalan yang lebih baik misalnya saja jaksa tetap melakukan penuntutan, akan tetapi pidana yang dijatuhkan adalah pidana bersyarat atau percobaan. Atau bisa saja dalam tuntutan pidananya jaksa memperhatikan lamanya waktu penahanan yang telah dijalankan oleh terdakwa. Misalnya terdakwa telah menjalankan masa tahanannya itu selama 3 (tiga) bulan maka dalam tuntutan pidananya jaksa menyamakan lamanya masa tahanan yang berjalan dengan tuntutan. Jadi jaksa menuntut terdakwa dengan pidana penjara 3 (tiga) bulan.

Mengenai hal tersebut diatas penulis berpendapat;

1. Dalam prakteknya jaksa tidak bisa memerintahkan hakim untuk memutus pidana yang akan dijatuhkan harus sesuai dengan

ketentuan pasal 14a KUHP¹⁹⁰, yang berisi:

ayat (1) : Apabila hakim menjatuhkan pidana penjara paling lama satu tahun atau pidana kurungan, tidak termasuk pidana kurungan pengganti maka dalam putusannya hakim dapat memerintahkan pula bahwa pidana tidak usah dijalani, kecuali jika dikemudian hari ada putusan hakim yang menentukan lain, disebabkan karena terpidana melakukan suatu delik sebelum masa percobaan yang ditentukan dalam pemerintah tersebut di atas habis, atau karena terpidana selama masa percobaan tidak memenuhi syarat khusus yang mungkin ditentukan dalam perintah itu.

Hakim dalam menjatuhkan pidana bebas dan tidak terikat untuk menentukan pidana apa yang sesuai dengan terdakwa.

Dengan menyampingkan perkara pidana maka jaksa tidak melanjutkan penuntutannya. Secara otomatis tidak ada pidana yang dijatuhkan pada tersangka. Akan tetapi kembali lagi pada pengertian asas oportunitas, bahwa jaksa juga memiliki kewenangan untuk tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat.

Dengan syarat disini, bisa saja jaksa memberikan persyaratan umum atau khusus kepada tersangka untuk dipenuhi. Bila syarat-syarat itu terpenuhi maka secara otomatis jaksa tidak akan melakukan penuntutan.

2. Kesulitan yang dihadapi jaksa dalam praktek lainnya yaitu bisa saja jaksa menuntut perbuatan yang dilakukan oleh terdakwa disamakan dengan waktu penahanan yang dijalannya dari proses penyidikan, penuntutan dan persidangan. Bisa saja dalam rentut yang dibuat jaksa disetujui oleh atasannya. Akan tetapi kebebasan

¹⁹⁰ lihat Pasal 14 a sampai dengan 14 f KUHP.

hakim disini tidak bisa kita abaikan begitu saja. Anggap saja kita menuntut terdakwa sama persis dengan lamanya terdakwa menjalankan masa penahanannya dirumah tahanan, 3 (tiga) bulan misalnya atau 3,5 bulan (tiga setengah bulan) dengan keyakinan hakim menyetujui tuntutan pidana yang dijatuhkan oleh Penuntut Umum. Sehingga apabila terdakwa dijatuhi pidananya maka tepat satu hari sesudah pidananya dijatuhkan terpidana dapat bebas dari rumah tahanan. Tetapi hal ini tidak dapat kita jadikan patokan karena bisa saja hakim memutus pidananya itu dengan pidana yang lebih berat atau lebih ringan dari yang dituntut oleh Penuntut umum.

Dalam hal tersebut diatas jaksa harus berhati-hati dalam melakukan penuntutannya karena apabila batas waktu penahanan lebih lama dari pada pidana yang dijatuhkan hakim, haruslah dianggap sebagai penahanan tanpa alasan (tidak sah) sehingga secara hukum terdakwa menuntut ganti kerugian.¹⁹¹

Penulis sendiri selama kurang lebih satu tahun sebagai seorang jaksa dalam menangani perkara pidana pernah juga menemui beberapa kasus pidana yang menurut pendapat penulis tidak perlu dilakukan penuntutan atau dikesampingkan perkaranya.

¹⁹¹ Suryono Sutarto, *Masalah Penahanan dalam Hubungannya Dengan Perlindungan Hak-Hak Asasi Manusia di Indonesia*, Pusat Studi Peradilan Fakultas hukum Undip, Bahan Diskusi, Semarang, 1996, hal-6.

Biasanya kasus tersebut adalah perkara pidana yang kerugiannya kecil, korban memaafkan pelaku, pelaku juga menyesali dengan sungguh-sungguh perbuatannya, pelaku merupakan pemula (baru pertama) kali melakukan tindak pidana, pelaku masih muda dan tidak ada kerugian dalam tindak pidana tersebut.

Bahkan ada pula korban yang datang menemui jaksa dengan memberikan pernyataan diatas kertas bermeterai bahwa pihak korban tidak menghendaki bila perkara pidana tersebut disidangkan. Ketika penulis tanyakan hal itu kepada korban, apakah korban takut atau merasa diancam oleh pelaku (pihak lain). Korban menyatakan bahwa ia tidak takut apalagi terancam. Korban hanya ingin masalah ini dapat diselesaikan secara kekeluargaan. Apalagi barang yang dicuri oleh pelaku pada saat itu masih ada dibelakang rumah korban (pekarangan) jadi korban belum dirugikan.

Selama penulis bertugas menjadi jaksa apabila menerima perkara pidana selalu saja diselesaikan dengan acara pemeriksaan biasa (inipun terjadi pada seluruh jaksa lainnya) walaupun sesungguhnya bisa saja diselesaikan dengan acara pemeriksaan singkat. Hal ini terjadi karena masih adanya rencana tuntutan yang harus dilaksanakan oleh jaksa. Rencana tuntutan ini dilakukan biasanya sebelum penuntutan. Sehingga mau tidak mau proses penyelesaiannya menjadi lebih panjang karena jaksa tidak dapat

langsung melakukan penuntutan. Dalam praktek untuk perkara pidana yang pembuktiannya tidak terlalu rumit beracara dipersidangan baru bisa diputus oleh hakim setelah menempuh tiga sampai empat kali persidangan. Kendala lainnya saksi yang tidak datang kepengadilan atau tersangka sakit dan lain sebagainya.

Bila kita amati dari mulai penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan pemeriksaan dipersidangan maka waktu penyelesaian suatu perkara pidana tidaklah bisa sesegera mungkin. Untuk sampai pada acara pemeriksaan dipersidangan seorang tersangka sudah berada dalam tahanan rutan kurang lebih tiga bulan.

Selama tiga bulan tersangka berada di rutan tentunya sudah banyak yang dialaminya. Tentu saja penempatan tersangka di rutan sedikit banyak memberikan pengaruh bagi diri tersangka. Apa lagi bila tersangka merupakan pemula (baru pertama kali ini melakukan tindak pidana) atau tersangka masih muda. Mengenai pengaruh penjara bagi sipelaku kejahatan itu sendiri berdasar hasil pengamatan beberapa penelitian dan pendapat para sarjana, efektifitas pidana tidak dapat diperlakukan secara umum tetapi lebih bersifat khusus yaitu berhubungan erat dengan karakteristik tertentu dari tindak pidana maupun dari pelaku.¹⁹² Akan tetapi dengan memberikan kesempatan bagi tersangka untuk

¹⁹² Barda Nawawi Arief, *Kebijakan legislatif*.....op cit,hal-118.

memperbaiki dirinya maka dengan adanya penyampingan perkara pidana akan lebih banyak membantu proses memperbaiki diri.

Menurut penulis jika perkara pidana dikesampingkan, sudahlah cukup waktu yang dihabiskan tersangka dirutan yaitu selama tiga bulan untuk merasakan akibat dari perbuatannya itu. Bisa kita anggap bahwa penempatan tersangka dirutan itu merupakan hukuman baginya. Jadi bila penyampingan perkara pidana dilakukan oleh jaksa sesungguhnya tersangka sudah menerima atau paling tidak merasakan hukuman dari perbuatan yang ia lakukan.

Berkaitan dengan penyampingan perkara ini maka pencegahan terhadap tersangka agar tidak menerima hukuman yang lebih berat atau lama sesuai dengan keinginan kita untuk menjatuhkan pidana hanya bila betul-betul diperlukan dan tidak ada jalan lain selain menjatuhkan pidana. Jadi disini pidana itu betul-betul sebagai Utimum Remedium.

C. Penggunaan Asas Oportunitas dalam Sistem Peradilan Pidana Bagi Perkembangan Hukum Pidana

Seperti kita ketahui bahwa untuk menyampingkan perkara pidana atau penghentian penuntutan dilakukan karena alasan teknis dan alasan kebijakan. Untuk alasan teknis yaitu sebagaimana yang diatur dalam KUHAP pasal 140 ayat (2) huruf a. Sedangkan untuk alasan kebijakan diatur dalam

pasal 32 huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991.

Untuk penghentian penuntutan perkara pidana karena alasan teknis tidak lagi menjadi permasalahan karena sudah secara limitatif diatur dalam Undang-undang.

Yang dipermasalahkan disini adalah penyampingan pidana karena alasan kebijakan berdasar kepada asas oportunitas, karena selama ini hanya Jaksa Agunglah yang dapat menggunakan kewenangan itu dan demi kepentingan umum.

Menjadi pertanyaan selanjutnya bagaimana bila jaksa melakukan penyampingan perkara pidana yang berdasarkan pada asas oportunitas? Karena sebagai orang yang langsung mengetahui proses penyelesaian perkara pidana sehari-hari, jaksa senantiasa bertemu dengan berbagai hal yang menurut pendapatnya, terhadap perkara itu tidak perlu dilakukan penuntutan. Berbeda dengan penghentian penuntutan perkara pidana karena alasan teknis, dalam penyampingan perkara pidana disini sudah jelas-jelas perkara ini merupakan tindak pidana dan bukti-buktinya pun sudah terpenuhi. Bisa dikatakan terhadap perkara pidana ini sudah patut dilakukan penuntutan akan tetapi penuntutannya tidak dilakukan, misalnya saja karena:

- (a) tindak pidana terhadap harta benda yang ringan;
- (b) tersangka menunjukkan penyesalan yang sungguh;
- (c) ganti rugi telah dilakukan oleh tersangka; dan
- (d) korban telah memaafkan si tersangka.
- (e) Pelaku masih muda atau sudah terlalu tua sehingga akan lebih banyak

efek negatif yang ditimbulkan bila pelaku dipidana dan lain sebagainya.

Melihat hal tersebut diatas seyogyanya jaksa dapat melakukan penyimpangan perkara pidana karena pada dasarnya pengertian awal dari asas oportunitas yang kita gunakan itu oleh Belanda (tempat dimana asas ini timbul) mengartikan sebagai: Penuntut Umum boleh memutuskan untuk menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat suatu perkara pidana.

Dari pengertian itu saja kita bisa mengetahui bahwa penuntut umum atau jaksa dapat melakukan penyimpangan perkara pidana dengan syarat yaitu misalnya seperti yang penulis telah sebutkan diatas atau tanpa syarat apapun. Tanpa syarat apapun maksudnya jaksa dapat menyampingkan perkara pidana itu apabila ia berpendapat bahwa memang sepatutnya perkara itu tidak perlu dituntut maka terhadap perkara tersebut tidak dilakukan penuntutan.

Berlakunya asas oportunitas ini pada dasarnya untuk memperhalus sifat ketajaman dari asas legalitas (materil). Jadi adanya asas oportunitas itu sendiri bukan berarti tidak ada kesalahan pada diri sipelaku akan tetapi jaksa sebagai penuntut umum dapat menuntut atau tidak menuntut dengan syarat atau tanpa syarat terhadap perbuatan yang dilakukannya. Sesungguhnya pemotongan mata rantai proses penyelesaian perkara pidana yaitu dengan tidak melanjutkan perkara ke pengadilan dapat dikatakan bahwa jaksa sudah “menetapkan hukum”.¹⁹³

¹⁹³ Nyoman Serikat Putra J. op cit. hal-23.

Dengan mengaktifkan lagi penyimpangan perkara pidana bukan berarti kita tidak lagi menggunakan sarana penal untuk menjatuhkan pidana terhadap pelaku kejahatan. Akan tetapi pemakaian dan penggunaan pidana itu haruslah seefektif dan selektif mungkin. Penulis seperti Roscoe Pound telah lama berbicara tentang 'Law as a tool of social engineering', sebagai suatu keinginan tentunya wajar jika ada upaya untuk meletakkan hukum sebagai penentu arah perjalanan masyarakat karena dengan itu fungsi hukum untuk menjamin ketertiban dan melindungi kepentingan masyarakatnya akan menjadi lebih relevan. Akan tetapi kaum realis seperti savigny mengatakan bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Ini berarti bahwa hukum mau tidak mau menjadi independent variable atas keadaan diluarnya, terutama keadaan politiknya.¹⁹⁴

Dengan menyampingkan perkara bukan berarti sarana penal tidak lagi dibutuhkan. Penggunaan sarana penal dapat kita perhatikan dari pendapat J.L. Packer yang dikutip oleh Barda Nawawi Arief yang menyatakan masih pentingnya menggunakan sarana penal dalam rangka menanggulangi kejahatan didasarkan pada alasan-alasan sebagai berikut:¹⁹⁵

- (1) Sanksi pidana sangatlah diperlukan, karena kita tidak dapat hidup, sekarang maupun di masa yang akan datang tanpa pidana. (The criminal sanction is indispensable: we could not now or in the foreseeable future, get along without it);
- (2) Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejadian-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya. (The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross and immediate harms and threats of harm);

¹⁹⁴ Moh. Mahmud MD, *Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 1999, hal-70.

¹⁹⁵ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif.....op cit.* hal-31

- (3) Sanksi pidana suatu ketika merupakan “penjamin yang utama/terbaik” dan suatu ketika merupakan “pengancam yang utama” dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat, cermat dan secara manusiawi; ia merupakan pengancam, apabila digunakan sembarangan dan secara paksa (The ciminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used providently and humanely, it is guarantor, use indiscriminately and coercively, it is threatener).

Penerapan asas oportunitas dalam peraturan perundang-undangan yang ada saat inilah yang ternyata membatasi kewenangan jaksa dalam melakukan penyampingan perkara pidana yaitu dengan menambahkan menjadi “menyampingkan perkara demi kepentingan umum”. Sehingga kriteria dari suatu perkara yang dapat dikesampingkan tidaklah begitu jelas, hanya ditentukan demi kepentingan umum.

Sepatutnya tidak semua delik perlu dituntut pembuatnya, terutama bilamana akibatnya sangat kurang berarti ditinjau dari segi kepentingan umum. Terlebih lagi bila antar pihak yaitu korban dan pelaku sepakat untuk menyelesaikan perkaranya tanpa harus dilakukan penuntutan. Jadi tidaklah harus dibatasi penyampingan perkara itu demi kepentingan umum.

Para pihak yang terlibat yaitu korban dan pelaku sepatutnya juga dapat menentukan penyelesaian perkaranya, hal ini karena adanya kewenangan formal/adjektif yaitu kewenangan yang ditimbulkan oleh/dari hukum pidana formal), dimana kewenangan menuntut itu diberikan kepada seseorang secara pribadi/individual atau juga dapat diberikan kepada kelompok tertentu dari masyarakat pada umumnya. Contohnya untuk delik aduan.

Contoh yang lain lagi bisa kita lihat hukum Islam dimana kewenangan menuntut itu juga diberikan langsung oleh Allah kepada korban

untuk menentukan apakah ia mengampuni pelaku (tidak menuntut) atau menuntut. Pemberian memaafkan itu berlaku bagi kejahatan pembunuhan dan kejahatan terhadap anggota badan.

Dari contoh diatas baik kewenangan menuntut seperti dalam delik aduan atau pun dalam delik pembunuhan dan delik terhadap anggota badan. Maka melihat kedua perbandingan tersebut sesungguhnya jaksa itu memiliki kewenangan yang besar dalam menentukan penyelesaian suatu kasus.

Yang tidak kalah penting jaksa harus senantiasa memahami keinginan masyarakat yang senantiasa berkembang, yaitu dengan tetap memperhatikan kepatutan yang hidup dalam masyarakat maka tindakan tidak menuntut yang dilakukan oleh jaksa karena adanya persetujuan kedua belah pihak (pelaku dan korban) sesungguhnya merupakan kebiasaan yang sudah lama berlaku didalam masyarakat Indonesia yaitu budayaan saling maaf memaafkan.

Sebagaimana kita ketahui sebagai aparat penegak hukum kita diwajibkan untuk dapat menggali nilai-nilai budaya yang telah berakar ditengah masyarakat yang biasa kita kenal dengan hukum yang tidak tertulis. Sebagai suatu kebiasaan yang sudah ada, contohnya hukum adat di Sulawesi Selatan yang memberikan kewenangan bagi penuntut umum untuk tidak melakukan penuntutan patut kiranya kita tiru.

Dengan menerapkan asas oportunitas maka pengaruh dan manfaat yang dapat diambil bagi perkembangan hukum adalah:

1). Dalam Hukum Pidana Formil:

- Menjadi dasar penentu ada/tidaknya unsur delik menurut kemanfaatan

dan bahayanya bagi kepentingan sosial yang terletak dilapangan hukum pidana

- Menjadi pedoman untuk meniadakan penuntutan baik dalam pelanggaran maupun kejahatan.

2). Dalam Hukum Pidana Materil.

- Mempersingkat dan mempermudah administrasi perkara pidana.
- Memberikan kewenangan bagi jaksa untuk melakukan penuntutan atau tidak melakukan penuntutan. Disini keberadaan asas oportunitas sebagai dasar penyampingan perkara berguna untuk memperalus ketajam dari asas legalitas yang materil.
- Memperluas berlakunya sistem penuntutan di Indonesia yang tadinya hanya menganut sebagian dari "Single Public Prosecution System" yaitu dengan tidak menerapkan kriteria: "Memiliki kewenangan diskresi penuntutan, walaupun dalam hal terdapat alat yang cukup, termasuk - diskresi menghentikan penuntutan sebelum putusan pengadilan dijatuhkan". Maka dengan pemberian kewenangan penyampingan perkara sistem penuntutan di Indonesia menjadi Single Public Prosecution System murni.
- Mempersingkat proses penyelesaian perkara pidana (memotong mata rantai dalam peradilan). Sehingga prinsip peradilan cepat, singkat dan biaya murah dapat terwujud.

3). Menghidupkan kembali hukum adat atau kebiasaan masyarakat Indonesia, yaitu budaya saling memaafkan dan musyawarah mufakat.

1. Pertanggungjawaban dan pengawasan penyimpangan perkara pidana.

Dengan penggunaan asas oportunitas sebagai dasar penyimpangan perkara pidana maka yang tidak dapat dilupakan adalah: pertanggungjawaban dan pengawasan penyimpangan perkara pidana.

Dalam menyelesaikan suatu perkara pidana secara hirarkis jaksa harus melaporkan seluruh proses penyelesaian perkara pidana tersebut. Karena hal ini berkaitan dengan pertanggungjawaban dan pengawasannya.

Proses administrasi perkara yang dilakukan pertama kali oleh seorang jaksa merupakan salah satu bentuk pertanggungjawaban dan pengawasan. Ketepatan dan kerapihan dalam administrasi perkara pidana tentunya memudahkan pertanggungjawaban dan pengawasan.

Saat pertama kali seorang jaksa menerima SPDP (Surat Perintah Dimulainya Penyidikan) yang diberikan oleh atasannya yaitu kepala seksi tindak pidana umum jaksa sudah dituntut untuk memantau penyelidikan yang dilakukan kepolisian terhadap suatu perkara pidana.

Setelah berita acara pemeriksaan dari kepolisian sampai ditangan jaksa, jaksa harus memeriksa kembali berkas perkara yang memuat resume, surat perintah penyidikan, surat pemberitahuan dimulainya penyelidikan, laporan Polisi, berita acara pemeriksaan saksi, berita acara pemeriksaan tersangka, berita acara penangkapan tersangka, berita acara penahanan tersangka, berita acara penyitaan, berita acara pelaksanaan

perpanjangan penahanan, berita acara pencarian tersangka, berita acara pembungkusan dan atau penyegelan barang bukti, berita acara menolak atau menggunakan bantuan hukum atau pengacara, surat perintah penangkapan, surat perintah penahanan, permintaan perpanjangan penahanan, surat penetapan perpanjangan penahanan tersangka, permintaan persetujuan penyitaan barang bukti, surat penetapan penyitaan barang bukti, surat perintah penyitaan, surat tanda penerimaan penyitaan, penunjukan penasehat hukum, surat pernyataan, daftar saksi, daftar tersangka dan daftar barang bukti apakah memang sudah lengkap atau ada hal-hal lain yang harus ditambahkan.

Apabila berkas perkara tersebut lengkap maka jaksa akan melaporkan hal tersebut kepada kepala seksinya. Sedangkan apabila berita acara tersebut tidak lengkap maka Jaksa akan melaporkannya kepada kepala Kejaksaan Negeri dan kepala seksi tindak pidana umum. Laporan itu biasanya menerangkan tentang hal-hal yang harus dilengkapi oleh polisi mengenai misalnya: Tidak adanya barang bukti, minimnya saksi - saksi dan lain sebagainya.

Karena penyimpangan perkara berdasarkan alasan kebijakan (asas oportunitas) ini belum pernah dilakukan oleh Jaksa maka penulis mencoba memberikan masukan tentang bagaimana pertanggungjawaban dan pengawasan terhadap penyimpangan perkara pidana ini.

a. Pertanggungjawaban Penyampingan Perkara

Pertanggungjawaban ini dibutuhkan apabila didalam melakukan penyampingan perkara jaksa:

1. Melampaui batas wewenang (abuse of power)
2. Tidak mengindahkan batasan-batasan yang telah ditetapkan oleh Undang-undang
3. Merugikan orang lain atau pihak-pihak.
4. Tidak sesuai dengan kebijaksanaan sosial, kriminal dan atau pimpinan.
5. Diskriminatif, kasar dan sewenang-wenang serta dilakukan dengan maksud untuk kepentingan diri atau kelompoknya.
6. Tidak ada alasan yang menghapuskan pertanggungjawaban itu.¹⁹⁶

Pertanggungjawaban penyampingan perkara ini penulis bagi menjadi dua bentuk:

- (1). Tanggungjawab terhadap atasan langsung.

Secara berurutan penulis menerangkan bagaimana jaksa melakukan pemeriksaan terhadap berkas perkara, tersangka dan barang bukti dengan selalu melaporkan hasil pemeriksaannya itu kepada atasannya yaitu Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan Kepala Kejaksaan Negeri dimana ia bertugas.

Dengan tetap melaporkan hasil pemeriksaan itu apabila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan maka akan lebih mudah bagi

¹⁹⁶ M. Faal, op cit, hal-122

jaksa dalam menindak lanjuti suatu kasus. Sesungguhnya laporan yang dibuat jaksa berikut administrasi perkara merupakan bentuk pertanggungjawaban jaksa yang baik. Sehingga bila Jaksa memutuskan untuk melakukan penyampingan perkara maka prosedur yang sudah ada saat ini sudah memadai.

Sekali lagi setelah SPDP diterima oleh jaksa maka jaksa sudah harus bertanggungjawab akan perkara yang diajukan padanya. Setelah berkas perkara diserahkan pada Jaksa dari kepolisian maka saat itu juga jaksa melakukan pemantauan dengan menggunakan daftar cek list kelengkapan administrasi (berkas perkara) dan mempelajari kasusnya. Disaat itulah jaksa membuat laporan kepada atasannya disertai berita acara pendapat. Berita acara pendapat ini biasanya berisikan tanggapan jaksa terhadap kasus yang ditanganinya. Apabila kasus itu dirasakan janggal atau masih diperlukan adanya tambahan-tambahan maka jaksa menuangkan pendapatnya dalam berita acara pendapat tersebut.

Pada saat itu juga (ini merupakan tahap pertama)jaksa dapat mendektesi apakah perkara ini bisa dikesampingkan dengan memberikan pendapatnya dalam berita acara pendapat tersebut. Selanjutnya atasan jaksa harus dapat segera memberikan pendapat menyetujui atau tidak menyetujui penyampingan perkara tersebut dengan memberikan pertimbangan dan alasan-alasannya.

Dengan dapat mendeteksi lebih awal terhadap perkara tersebut hal ini nantinya akan berkaitan dengan proses selanjutnya yaitu prefentif. Setelah tersangka dan barang bukti diserahkan kepada Jaksa maka saat itu juga tanggung jawab jaksa terhadap perkara tersebut mutlak berada padanya. Yang dimaksud dengan prefentif disini yaitu tindakan jaksa untuk melakukan penelitian lebih lanjut dengan menanyakan pokok perkara yang sesungguhnya terhadap tersangka (disini pertama kalinya jaksa bertemu dengan tersangka) dengan mencocokkan keterangannya dengan keterangan korban melalui berita acara keterangan saksi-saksi termasuk disini saksi korban. Dalam keadaan biasa jaksa hanya/sering kali bertemu saksi (korban) saat dipengadilan saja yaitu saat saksi memberikan keterangannya didepan hakim.

Seperti yang penulis jelaskan bahwa dengan memperkirakan bahwa perkara ini dapat dikesampingkan maka bersamaan waktunya dengan pemeriksaan terhadap tersangka di kejaksaan saat itu juga dapat dilakukan pemanggilan terhadap saksi (korban). Atau dapat juga Jaksa melihat dari berkas perkara yang dibuat oleh penyidik apakah didalam berkas perkara tersebut disebutkan adanya keterangan bahwa korban memaafkan pelaku atau pelaku telah mengganti kerugian yang ditimbulkan dari perbuatannya itu.

Setelah itu dapat dilakukan proses penyampingan perkara

oleh Jaksa. Jaksa sepenuhnya dapat melakukan penyampingan perkara pidana yang ditanganinya dengan berpatokan pada undang-undang dan pedoman yang ada. Misalnya:

- (1) Adanya kesepakatan yang berbentuk pernyataan antara kedua belah pihak yaitu korban dan tersangka yang biasanya dituangkan diatas kertas bermeterai.
- (2) Kerugian yang dialami korban sedikit (kecil)
- (3) Korban memaafkan sipelaku;
- (4) Pelaku mengakui perbuatannya dan pelaku bersedia mengganti kerugian yang dialami oleh korban.
- (5) Usia pelaku yang masih terlalu muda atau terlalu tua (diatas 60 tahun).
- (6) Pelaku belum menikmati hasil perbuatannya itu.

Selanjutnya jaksa menuangkan proses penyampingan perkara ini dalam berita acara pendapat berbentuk laporan tertulis yang ia berikan kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan Kepala Kejaksaan Negeri yang berisikan: bahwa ia (jaksa/penuntut umum) telah melakukan penyampingan perkara pidana atas nama misalnya terdakwa: X dan nomor perkara pidana: 00/pid/2000. Laporan ini juga harus dibuat tembusannya ke Kepolisian, Pengadilan dan lembaga Pemasyarakatan.

Lembaga Pemasyarakatan juga diberikan tembusan karena selama proses perkara pidana berlangsung mulai dari pemeriksaan

di Kepolisian tersangka sudah ditempatkan atau dititipkan di rutan.

Perlu diingat walaupun perkara tersebut dikesampingkan, jaksa harus memberikan penjelasan dalam berita acara pendapat bersama bahwa tersangka terbukti bersalah melanggar ketentuan didalam KUHP. Akan tetapi terhadap tersangka perkaranya tidak dituntut atau dikesampingkan perkaranya dengan alasan-alasan seperti tersebut diatas. Menurut penulis laporan yang diberikan oleh jaksa dan disetujui atasannya merupakan bentuk pertanggungjawaban yang baik.

(2). Tanggungjawab terhadap diri pribadi.

Sebagai abdi masyarakat jaksa dituntut untuk selalu dapat bersikap adil dan tidak memihak dalam menangani perkara. Jaksa juga selalu dituntut untuk dapat memenuhi keinginan masyarakat yang selalu berubah setiap saat.

Terlebih lagi sebagai seorang yang beragama maka jaksa dituntut senantiasa untuk selalu ingat bahwa perbuatannya itu dipertanggungjawabkan kepada Tuhan Yang Maha Esa. Mengenai tanggungjawab ini sejalan dengan doktrin Kejaksaan Tri Krama Adhyaksa, sebagai pedoman yang menjiwai setiap Warga Kejaksaan Republik Indonesia dan terwujud dalam sikap mental yang terpuji, yaitu;

a. Satya = setia dan taat serta melaksanakan sepenuhnya

perwujudan nilai-nilai Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945, serta peraturan Perundang-undangan Negara sebagai warganegara kesatuan Republik Indonesia, sebagai Abdi Negara dan Abdi Masyarakat.

b. Adhi = Jujur, berdisiplin dan bertanggungjawab.

c. Wicaksana = Bijaksanaan dan berperilaku terpuji.

Pertanggungjawaban jaksa dalam menyampingkan perkara pidana ini nantinya akan berhubungan dengan sanksi yang akan dikenakan oleh jaksa apabila jaksa terbukti menyalahi kewenangan (pelanggaran) yang ada padanya. Sanksi itu bisa saja berupa:

1. Peringatan secara lisan;
2. Peringatan secara tertulis biasanya peringatan ini sampai tiga kali berturut-turut
3. Penundaan kenaikan pangkat.
4. Penurunan pangkat
5. Diberhentikan dari jabatan jaksa.
6. Sampai yang terberat adalah diberhentikan dari pekerjaan.

Sanksi diatas ini diterapkan apabila ada pegawai kejaksaan yang melakukan pelanggaran. mengenai sanksi ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980

b. Pengawasan Penyampingan Perkara.

Dalam menyampirkan perkara pidana agar jaksa yang melakukannya tidak melakukan penyalahgunaan kewenangan yang ada padanya maka dibutuhkan adanya pengawasan.

Guna melengkapi pertanggungjawaban Jaksa dalam melakukan penyampingan perkara pidana pengawasan menjadi penting dalam penyampingan perkara pidana ini. Pengawasan terhadap penyampingan perkara pidana oleh penulis dibagi menjadi:

(1). Dari dalam diri Jaksa sendiri.

Pengawasan dari dalam diri jaksa sendiri adalah yang terpenting. Jaksa sebelum melakukan penyampingan perkara harus mempertimbangkan dengan baik dan cermat. Seorang jaksa yang melakukan penyampingan perkara harus dengan kejujuran (hati nurani) dan moral yang baik menanyakan pada dirinya apakah yang dilakukan ini sudah tepat. Pengawasan terhadap diri pribadi diharapkan menjadi benteng yang baik dari penyalagunaan kewenangan.

(2). Pengawasan dari dalam institusi (pengawasan vertikal)

Pengawasan dari dalam institusi yaitu pengawasan didalam institusi kejaksaan itu sendiri. Pengawasan itu sendiri bukan hal baru dalam institusi kejaksaan terlebih lagi kejaksaan merupakan suatu organisasi yang besar sehingga pengawasan mutlak diperlukan. Untuk itu mengenai pengawasan diatur

tersendiri dalam Keputusan Jaksa Agung Republik Indonesia Nomor Keputusan: 035/J.A/3/1972 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kejaksaan Republik Indonesia.

Pada Bab VIII keputusan tersebut diatur tentang kedudukan, tugas dan wewenang serta fungsi dari Jaksa Agung Muda Pengawasan. Dalam pasal 410 KepJA No-035, diterangkan:

Jaksa Agung Muda Pengawasan adalah unsur pembantu pimpinan dalam melaksanakan sebagian tugas dan wewenang serta fungsi kejaksaan di bidang pengawasan yang bertanggung jawab langsung kepada Jaksa Agung.

Pasal 411 berbunyi:

Jaksa Agung Muda Pengawasan mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan semua unsur Kejaksaan agar berjalan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, rencana kerja dan program kerja kejaksaan serta kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung.

Selanjutnya pada pasal 412 diterangkan:

Untuk melaksanakan tugas dan wewenang sebagaimana dimaksud dalam pasal 411, Jaksa Agung Muda Pengawasan mempunyai fungsi:

- a. merumuskan kebijaksanaan teknis pengawasan di lingkungan Kejaksaan;
- b. merencanakan, melaksanakan dan mengendalikan pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian, pemberian bimbingan, penertiban atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan semua unsur kejaksaan terutama mengenai administrasi umum, administrasi di bidang kepegawaian keuangan, perlengkapan, proyek pembangunan, intelijen, tindak pidana umum, tindak pidana khusus, perdata dan

tata usaha negara dilingkungan Kejaksaan serta pengadministrasiannya.

- c. melaksanakan pengusutan, pemeriksaan atas adanya laporan, pengaduan, penyimpangan, penyalahgunaan jabatan atau wewenang dan mengusulkan penindakan terhadap pegawai kejaksaan yang terbukti melakukan perbuatan tercela atau yang terbukti melakukan tindak pidana;
- d. melaksanakan pemantauan dalam rangka tindak lanjut pengawasan di lingkungan Kejaksaan.
- e. membina dan meningkatkan kemampuan, ketrampilan serta integritas kepribadian aparat pengawasan di lingkungan Kejaksaan;
- f. membina kerjasama dan melakukan koordinasi dengan aparat pengawasan fungsional instansi lain mengenai pelaksanaan pengawasan pada umumnya;
- g. melakukan pengamanan teknis atas pelaksanaan tugas dan wewenang Kejaksaan di bidang pengawasan berdasarkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Jaksa Agung;
- h. memberikan saran dan pertimbangan kepada Jaksa Agung serta melaksanakan tugas-tugas lain sesuai petunjuk Jaksa Agung.

Untuk diketahui setiap bagian atau bidang dalam institusi kejaksaan mempunyai pengawas masing-masing. Hal ini diatur dalam pasal 413. Pasal 413 menerangkan:

- 1. Jaksa Agung Muda Pengawasan terdiri dari:
- 2. Sekretariat Jaksa Agung Muda Pengawasan;
- 3. Inspektur Kepegawaian dan Tugas Umum;
- 4. Inspektur Keuangan, Perlengkapan dan Proyek Pembangunan;
- 5. Inspektur Intelijen;
- 6. Inspektur Tindak Pidana Umum
- 7. Inspektur Tindak Pidana Khusus, Perdata dan Tata Usaha Negara.

Karena Penyampingan perkara pidana ini dititik beratkan pada tindak pidana umum maka penulis hanya akan menjabarkan tentang pengawasan di bidang tindak pidana umum saja.

Pengawasan dibidang tindak pidana umum ini diatur dalam pasal 450 dan pasal 451. Pasal 450 berbunyi:

Inspektur Tindak Pidana Umum mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan wewenang serta fungsi Jaksa Agung Muda Pengawasan di bidang pelaksanaan pengawasan kegiatan tindak pidana umum.

Pasal 451 berbunyi:

Untuk melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 450, Inspektur Tindak Pidana Umum mempunyai fungsi:

- a. melaksanakan perumusan rencana kerja dan program kerja serta laporan pelaksanaannya;
- b. menyiapkan perumusan kebijaksanaan teknis berupa pemberian bimbingan, pembinaan dan pengamanan teknis di bidang kegiatan tindak pidana umum;
- c. melaksanakan pengamatan, penelitian, pengujian, penilaian atas pelaksanaan tugas rutin dan pembangunan di bidang tindak pidana umum;
- d. melaksanakan pemberian bimbingan, melakukan penertiban dan memberikan petunjuk tertulis atas temuan-temuan penyimpangan dari laporan-laporan satuan kerja dilingkungan Kejaksaan mengenai bidang tindak pidana umum;
- e. melaksanakan inspeksi terhadap satuan-satuan kerja di lingkungan Kejaksaan mengenai bidang tindak pidana umum sesuai dengan program kerja pemeriksaan tahunan dan kebijaksanaan pimpinan, membuat serta menyusun laporan hasil pemeriksaan inspeksi dan petunjuk penertiban hasil inspeksi;
- f. melaksanakan pengusutan, pemeriksaan atas adanya informasi laporan pengaduan, penyimpangan, penyalahgunaan jabatan atau wewenang di bidang tindak pidana umum dan mengusulkan penindakan terhadap pegawai Kejaksaan yang terbukti melakukan perbuatan tercela;
- g. melaksanakan pemantauan dalam rangka tindak lanjut pengawasan terhadap penertiban yang telah disampaikan kepada satuan kerja di lingkungan Kejaksaan yang telah di inspeksi dengan koordinasi Sekretaris Jaksa Agung Muda Pengawasan;
- h. melaksanakan koordinasi dan kerjasama dengan aparatur pengawasan fungsional terkait;

- i. memberikan saran dan pertimbangan kepada jaksa Agung Muda Pengawasan serta melaksanakan tugas-tugas lain sesuai petunjuk Jaksa Agung Muda Pengawasan.

Terlihat bahwa fungsi dan wewenang pengawasan terhadap tugas sehari-hari seorang jaksa sedemikian ketatnya, bisa dikatakan tingkah laku (prilaku) seorang jaksa diluar pekerjaannya pun (dalam masyarakat) tidak luput dari pengawasan lembaga ini.

Pengawasan ini dilakukan oleh bidang pengawasan secara berkala dan terprogram. Akan tetapi tidak menutup kemungkinan pengawasan dilakukan apabila terdapat laporan dari berbagai pihak, misalnya masyarakat.

Untuk mempermudah pengawasan di daerah maka di setiap Propinsi (Kejaksaan Tinggi) ada badan pengawasan ini. Seperti diketahui Kejaksaan Tinggi bertempat di ibukota propinsi dan mengawasi seluruh Kejaksaan Negeri di wilayah hukumnya. Di Kejaksaan Tinggi ini pengawasan dikepalai seorang Asisten Pengawasan yang kedudukannya dibawah Kepala Kejaksaan Tinggi, bisa dikatakan Asisten Pengawasan merupakan pembantu Kepala Kejaksaan Tinggi di daerah.

Akan tetapi perlu diketahui walaupun Asisten Pengawasan merupakan pembantu Kepala Kejaksaan Tinggi untuk melaksanakan tugas dan wewenangnya, Kepala Kejaksaan Tinggi dalam kedudukannya sebagai jaksa fungsional pengawasan

terhadapnya juga dilakukan oleh Bidang Pengawasan ini.

Mengingat penyampingan perkara pidana ini jarang dilakukan bahkan tidak pernah dilakukan oleh jaksa maka apabila kewenangan untuk menyampingkan perkara ini diberikan kepada jaksa (biasa) maka diperlukan pengawasan yang ketat. Hal ini dikarenakan sifat dari penyampingan perkara pidana yang seharusnya dapat dilakukan penuntutan akan tetapi mengingat kemanfaatan dari penghukuman itu lebih sedikit dibandingkan dengan kerugian atau dampak negatif yang ditimbulkan akan menjadi lebih banyak sehingga perkara itu dikesampingkan, sebagai sesuatu yang baru tentunya pada mulanya akan banyak orang (khususnya masyarakat) yang menentang kebijakan seperti itu. Sehingga intitusi kejaksaan harus juga dapat merespon keadaan itu.

Cara pengawasan yang dilakukan bagian pengawasan apabila jaksa dapat melakukan penyampingan perkara pidana yaitu dengan melakukan penelitian terhadap perkara pidana yang akan dikesampingkan. Pertama-tama setelah jaksa meneliti perkaranya dan berpendapat bahwa perkara ini dapat dikesampingkan atau tidak dilakukan penuntutan maka ia akan melaporkan hal tersebut kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum dan selanjutnya dilaporkan kepada Kepala Kejaksaan Negeri. Hal serupa didalam praktek juga dilakukan oleh jaksa

apabila perkara yang ditanganinya itu akan dilakukan penuntutan.

Apabila kasus yang akan dikesampingkan itu merupakan kasus pidana yang berat atau yang mendapat perhatian masyarakat luas maka harus diadakan espose yaitu peragaan atau pemaparan suatu kasus yang dilakukan didepan forum yang melibatkan para jaksa lainnya. Disini pendapat dan masukan dari jaksa-jaksa dan tentunya para pimpinan jajaran Kejaksaan Negeri yang nantinya akan memberi kesimpulan apakah kasus ini layak untuk dikesampingkan atau diteruskan penuntutannya. Apapun kesimpulan yang didapat harus dilaporkan kepada Kepala Kejaksaan Tinggi dan Asisten Pengawasan. Bisa saja apabila Kepala Kejaksaan Tinggi menyetujui untuk menyampingkan perkara tersebut. Akan tetapi bila bidang pengawasan (Asisten Pengawasan) tidak menyetujui setelah dilakukan penelitian maka perkara tersebut tidak dapat dikesampingkan.

Hal yang sama juga dilakukan terhadap perkara pidana ringan, apabila jaksa berpendapat bahwa perkara ini lebih baik dikesampingkan maka dengan membuat berita acara pendapat ia harus melaporkan hal itu kepada Kepala Seksi Tindak Pidana Umum untuk selanjutnya dilaporkan kepada Kepala Kejaksaan Negeri. Karena sifat dari perkara pidana yang ringan tersebut maka tidaklah perlu diadakan espose. Akan tetapi apabila Kepala Kejaksaan Negeri menyetujui dilakukannya penyampingan

perkara maka hal tersebut juga harus di laporkan kepada bidang pengawasan. Untuk perkara pidana yang menarik perhatian masyarakat mungkin saja

(3). Pengawasan dari luar institusi(Pengawasan Horisontal)

Penulis mencoba untuk mencari pengawasan yang seperti apakah yang dapat dilakukan dalam penyimpangan perkara pidana sehingga tidak hanya dikatakan bahwa penyimpangan perkara pidana itu hanya dapat diawasi oleh intitusi Kejaksaan saja.

Bagaimana dengan institusi diluar Kejaksaan, khususnya institusi peradilan lainnya. Satu bentuk pengawasan yang dapat digunakan untuk mengawasi pelaksanaan penyimpangan perkara pidana oleh jaksa yaitu dengan dibuat suatu wadah kerjasama terkait antar instasi peradilan yaitu kepolisian, Kejaksaan, kehakiman dan lembaga pemasyarakatan.

Hal ini karena proses peradilan pidana merupakan sistem atau mata rantai yang terkait dengan cara kerja antar beberapa instasi, maka apabila salah satu dari instansi itu memotong mata rantai tersebut maka sebaiknya instansi tersebut harus memberikan pemberitahuan kepada institusi lainnya disertai dengan alasan-alasannya itu.

Sebagai perbandingan, dibeberapa negara penuntutan itu harus didasarkan atas pertimbangan bahwa hal-hal itu “akan

diawasi” oleh terdakwa dan (oleh) sejawat-sejawatnya, oleh pers, khalayak ramai, oleh pengadilan dan oleh badan penyelidik dan oleh sesama pakar hukum yang menjadi pengacara negara.¹⁹⁷

Bila kita perhatikan maka dengan adanya pengawasan dari berbagai institusi maka jaksa dalam menyampingkan perkara pidana tidak akan sembarangan melakukannya. Jaksa akan siap dimintai keterangan atau bertanggungjawab bila terjadi hal-hal yang tidak diinginkan.

Sikap terbuka yang dilakukan oleh jaksa yang melakukan penyampingan perkara pidana tersebut juga harus diikuti dengan pemberian laporan atau tembusan kepada kepolisian, kehakiman dan pihak yang terkait masalah penyampingan perkara pidana ini.

Satu lagi dalam pengawasan ini bisa saja dilakukan atau diajukan rasa tidak puas dari instansi lain atau pihak lain terhadap suatu penyampingan perkara pada kejaksan yang lebih tinggi, akan tetapi sekali lagi tetap keputusan itu berada pada kejaksan. Perlu diingat dalam membuat pedoman atau pengawasan tersebut janganlah terlalu kaku, karena arti diskresi itu akan menjadi berkurang karena diskresi adalah kebebasan menerobos aturan. Akan tetapi hal itu “dilakukan dalam aturan bernalar dan atauran keadilan.”¹⁹⁸

¹⁹⁷ RM Surachman dan Andi Hamzah, op cit.29

¹⁹⁸ ibid

(4). Pengawasan dari Masyarakat.

Yang tidak kalah penting dalam pengawasan penyimpangan perkara ini adalah pengawasan dari masyarakat luas. Masyarakat disini sebagai kontrol terhadap pekerjaan yang dilakukan jaksa. Masyarakat dapat dengan segera mengetahui cara kerja jaksa. Apabila masyarakat mengetahui adanya ketidak beresan dalam kinerja kejaksaan masyarakat dapat segera melaporkan hal tersebut langsung ke Kejaksaan. Beberapa saat yang lalu pemerintah memberikan kebebasan bagi masyarakat untuk melaporkan tindakan yang berkaitan dengan penyalahgunaan wewenang, KKN dan perbuatan pidana kepada institusi yang berwenang dengan menampungnya kedalam Kotak Pos 5000.

Sikap terbuka juga dilakukan oleh Kejaksaan yang memberikan kesempatan masyarakat untuk melaporkan setiap tindakan yang dirasa tidak baik yang dilakukan oleh Warga Kejaksaan kepada kejaksaan. Segala bentuk laporan akan ditindak lanjuti oleh kejaksaan.

2. Kendala-kendala yang Dihadapi Dalam Penyimpangan Perkara Pidana oleh jaksa.

Ada beberapa faktor yang mempengaruhi tidak dapat dilakukannya penyimpangan perkara oleh jaksa yaitu antara lain:

a. Faktor Hukum.

Belum adanya Undang-undang yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana oleh jaksa menjadikan jaksa tidak dapat melakukan penyimpangan perkara pidana. Saat ini ketentuan yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana diperuntukkan bagi Jaksa Agung. Baik Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Pejelasan Pasal 77 KUHAP dan peraturan perundang-undangan yang ada semua memberikan kewenangan penyimpangan perkara bagi Jaksa Agung. Menjadi sulit lagi dengan memunculkan kepentingan umum sebagai landasan digunakannya penyimpangan perkara menyebabkan pemahaman dan pengertian jaksa tentang alasan untuk menyampingkan perkara pidana ini menjadi terbatas.

Apabila kita perhatikan tidak adanya peraturan yang mengatur penyimpangan perkara pidana oleh jaksa hal ini terkait dengan kebijakan politik yang diambil oleh pemerintah yang berkuasa. Pada masa HIR dulu, polisi merupakan membantu jaksa. Apabila ada suatu kasus yang diduga merupakan tindak pidana maka pemeriksaan permulaan (*vooronderzoek*) dibawah pimpinan Jaksa sebagai Penuntut Umum. Untuk itu jaksa harus mengumpulkan bahan-bahan dari berbagai sumber. Tindakan Jaksa yang mendahului penuntutan dinamakan masuk dalam pengertian pengusut perkara (*opsporing*).¹⁹⁹ Jadi pengusutan suatu kasus dilakukan sendiri oleh jaksa atau oleh

¹⁹⁹ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana Di Indonesia*, op.cit. hal-41

pejabat yang ditunjuk. Pejabat yang ditunjuk ini disebut sebagai Jaksa pembantu yang salah satunya adalah pegawai polisi.

Melihat hal tersebut diatas maka pada masa HIR dahulu sudah sewajarnya apabila jaksa dapat menghentikan penuntutannya (menyampingkan penuntutannya) karena sebagai penuntut umum secara objectief dengan mengingat kepentingan masyarakat dan berdasarkan kebenaran sejati, maka jaksa tidak hanya berkuasa melainkan berwajib untuk menghentikan pengusutan perkara dan tidak melakukan penuntutan.²⁰⁰

Pada masa itulah dengan dasar asas oportunitas dan kewenangan jaksa melakukan pengusutan dari awal hingga akhir terhadap tindak pidana yang terjadi, jaksa dapat menggunakan kewenangan menyampingkan perkara pidana secara mandiri.

Praktek yang berlangsung kemudian ada oknum-oknum yang menyalahgunakan kewenangan tersebut dan adanya desakan untuk tidak lagi menggunakan HIR karena dianggap banyak sekali aturan dalam HIR sudah tidak memadai lagi untuk digunakan mengingat banyak kelemahan-kelemahannya.

Pada akhirnya kebijakan pemerintah yang berkuasa pada masa itu yang akhirnya mengurangi atau mempersempit tugas dan wewenang jaksa selanjutnya. Hal ini tidak dapat dipungkiri karena memang pada kenyataannya hukum itu lahir sebagai refleksi dari

²⁰⁰ ibid

konfigurasi politik yang melatarbelakangi. Dengan kata lain kalimat-kalimat yang ada didalam aturan hukum itu tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing.²⁰¹

b. Faktor Penegak Hukum.

Penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Yang dimaksud disini adalah Jaksa selaku penuntut umum yang mempunyai kewenangan terhadap perkara yang ditanganinya ternyata memiliki kelemahan antara lain:

(1). Kurangnya sosialisasi asas oportunitas.

Banyak jaksa yang hanya mengetahui penyimpangan perkara itu adalah kewenangan Jaksa Agung. Sedangkan mengenai arti dari asas oportunitas itu sendiri mereka tidak mengetahui secara baik dan benar. Hal ini berdampak terhadap perkara yang ditanganinya yaitu apabila dalam satu perkara pidana terdapat hal-hal yang menyebabkan dapat untuk tidak melakukan penuntutan akan tetapi karena pengetahuan yang terbatas maka jaksa selalu melakukan penuntutan walaupun dalam prakteknya mereka sering sekali menemui hal-hal yang sepatutnya tidak perlu untuk menyampingkan perkara pidana tersebut. Kurangnya sosialisasi asas oportunitas ini juga terlihat dari tidak pernah ada usaha untuk memperkenalkan asas oportunitas ini bagi para jaksa terutama

²⁰¹ Moh. Mahmud MD, op cit, hal-70-71.

diforum ilmiah yaitu dalam pendidikan pendidikan pembentukan jaksa atau dalam pendidikan teknis kejaksaan.

- (2). Adanya pandangan keliru tentang asas pelaksanaan tugas dan wewenang dibidang penuntutan.

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang dibidang penuntutan, kejaksaan berpegang pada asas "KEJAKSAAN ADALAH SATU DAN TIDAK TERPISAH-PISAHKAN", maksud dari asas ini agar terpelihara kesatuan kebijakan dibidang penuntutan, sehingga dapat ditampilkan ciri khas dalam pola pikir, pola sikap dan pola tindak aparaturnya Kejaksaan dalam menangani perkara. Oleh karenanya kegiatan penuntutan, tidak berhenti hanya karena jaksa berhalangan tugas. Artinya tugas penuntutan itu dapat digantikan kepada jaksa yang lain. Akan tetapi kenyataannya asas ini dijadikan ketidak independennya jaksa dalam melakukan tugas penuntutan. Asas ini selalu dijadikan dasar bahwa penuntutan yang dilakukan oleh jaksa haruslah meminta pendapat pada atasannya secara hirarkis. Misalnya Jaksa di Kejaksaan Negeri Semarang dalam melakukan penuntutan harus membuat rencana penuntutan dengan meminta pendapat pada Kejaksaan Tinggi sementara Kejaksaan Tinggi masih meminta pendapat pada Kejaksaan Agung. Sehingga Jaksa tidak sepenuhnya otonom dan independen dalam menjalankan tugasnya.

(3). Tidak independennya institusi kejaksaan.

Tidak independennya Kejaksaan RI ini menyangkut independensi institusional dan independensi individual. Tidak independensi secara institusional ini menyangkut masih adanya campur tangan eksekutif dalam kejaksaan, yaitu misalnya saja karena pengangkatan dan pemberhentian Jaksa Agung dilakukan oleh Presiden sehingga segala bentuk pekerjaan judicial Jaksa Agung selalu harus dikonsultasikan kepada Presiden. Hal ini berdampak tidak bebasnya Jaksa Agung melakukan pekerjaannya.

Ketidakmandirian Jaksa Agung itu juga berlanjut terus secara hirarkis kepada jaksa-jaksa dibawahnya. Hal ini terlihat dari tidak adanya independensi individual jaksa dalam melakukan proses penyidikan dan penuntutan. Penyidikan dan penuntutan ini selalu tergantung pada atasan.

(4). Kurang adanya koordinasi antar pejabat peradilan.

Saat ini masih kurang adanya koordinasi antara para aparaturnya penyelenggara peradilan khususnya antara kepolisian dan kejaksaan. Dalam prakteknya apabila penyidik memberitahukan pada jaksa adanya SPDP sampai penyerahan berkas perkara kepada jaksa untuk diteliti. Apabila ada kekurangan dalam berkas perkara maka jaksa akan memberikan petunjuk dan mengembalikan berkas tersebut kepada penyidik untuk dilengkapi.

Seringkali penyidik tidak melengkapi dan tidak mengembalikan berkas perkara tersebut pada jaksa. Hal inilah yang menghambat jaksa untuk melakukan penyampingan perkara. Praktek yang berlangsung selama ini jaksa tidak mengetahui keberadaan perkara yang tengah ditangainya karena tidak ada laporan yang masuk kekejaksaan. Hal ini terus berlangsung walaupun jaksa sudah mengirimkan surat peringatan untuk segera melengkapi petunjuk tersebut.

Seharusnya setelah diberikan surat panggilan kedua untuk melengkapi petunjuk tersebut penyidik segera memberitahukan perkembangan kasusnya kepada Jaksa. Sehingga apabila ternyata perkara tersebut patut dilakukan penyampingan perkara maka jaksa dapat melakukannya.

Dahulu sekitar tahun 1985-1990 di Kejaksaan Negeri Semarang dibentuk forum kerjasama antara jaksa dan polisi. Dari forum tersebut lahirlah lembaga yang disebut lembaga konsultasi. Atau yang lebih dikenal dengan sebutan Jaksa Konsultasi.

Dengan ketentuan sebagai berikut; yurisdiksi Kejaksaan Negeri Semarang ini terbagi menjadi lima wilayah yaitu Semarang Selatan, Barat, Tengah, Utara dan Selatan. Jaksa konsultasi ini dipilih oleh Kepala Kejaksaan negeri untuk menyelesaikan kasus diwilayah tersebut yaitu bekerjasama dengan Polsekta masing-masing wilayah (polisi sebagai penyidik).

Sebelum dikeluarkannya SPDP, penyidik selalu mengkonsultasikan kasus yang sedang ditanganinya kepada jaksa konsultasi. Manfaat dari adanya forum konsultasi jaksa tersebut selain dapat menyelesaikan kasus-kasus yang tertunggak juga menetapkan layak atau tidaknya perkara ini diteruskan menjadi suatu tindak pidana.

Dalam prakteknya saat itu seringkali perkara pidana khususnya perkara yang menyangkut pasal 359 KUHP²⁰² umumnya dapat diselesaikan tanpa harus dilakukan penuntutan. Penyelesaian kasus tersebut biasanya dilakukan apabila kerugian telah terbayar, pelaku mengakui kesalahannya dan bersedia menanggung biaya pengobatan ataupun biaya yang ditimbulkan dari perbuatannya itu. Sedangkan korban sendiri sudah memaafkan dan tidak mempermasalahkan lagi. Jadi penyimpangan disini dilakukan oleh polisi (penyidik) dan Jaksa.

Akan tetapi karena pengawasan dan pertanggungjawaban penyelesaian kasus tersebut tidak jelas ditambah adanya oknum yang memanfaatkan bentuk kerjasama itu, penyelesaian kasus dengan cara konsultasi (koordinasi) tidak lagi dilakukan seiring dengan bergantinya pimpinan pada masing-masing instansi.

²⁰² Lihat pasal 359 KUHP

D. Upaya-upaya yang Dilakukan dalam Rangka Penyampingan Perkara Pidana di Indonesia.

1. Penataan Kembali Perundang-undangan

Salah satu hambatan yang dihadapi oleh Jaksa dilapangan adalah tidak adanya ketentuan perundang-undangan yang mengatur tentang kewenangan Jaksa dalam menyampingkan perkara pidana. Sesungguhnya sebagai seorang praktisi hukum yang paling utama dalam melakukan tugas sehari-hari adalah berpedoman pada undang-undang.

Seperti penulis telah uraikan dimuka bahwa penyampingan perkara pidana yang berasal dari asas oportunitas telah ada di Indonesia sejak Zaman Belanda bahkan jauh sebelumnya beberapa daerah di Indonesia juga telah mengenal akan adanya penyampingan perkara pidana yaitu di daerah Sulawesi Selatan.

Di Sulawesi Selatan penyampingan perkara pidana tersebut bisa dikatakan sebagai suatu kebiasaan/hukum adat. Lembaga ini pada saat itu diakui keberadaannya sebagai salah satu bentuk penyelesaian permasalahan hukum yang terjadi dalam masyarakat walaupun pada saat itu masyarakat Sulawesi Selatan belum mengetahui adanya asas oportunitas. Menurut penulis penyelesaian permasalahan hukum dengan penyampingan perkara pidana ini tidak hanya terjadi di Sulawesi Selatan akan tetapi juga berlangsung di daerah-daerah lain di Indonesia.

Apabila kita perhatikan dengan seksama maka perkembangan masyarakat saat ini juga mengalami banyak perubahan. Perubahan ini

terlihat apabila terjadi kejahatan terhadap dirinya. Bukan berarti tidak sedikit masyarakat kita yang main hakim sendiri. Akan tetapi tidak sedikit pula masyarakat (korban) yang memaafkan pelaku (mau menyelesaikan secara kekeluargaan).

Akan halnya di negara Belanda tempat asal mula asas oportunitas itu terbentuk, ternyata juga merupakan kebiasaan pada mulanya. Jadi intinya asas oportunitas itu timbul dari kebiasaan yang berlaku dalam masyarakat dan diterima sebagai salah satu bentuk penyelesaian masalah hukum.

Penyampingan perkara pidana berdasar asas oportunitas tetap berlangsung di Indonesia terutama sekali pada masa penjajahan Belanda hingga di undangkannya UU No.15 tahun 1961. Dengan di undangkannya UU No.15 Tahun 1961 maka kewenangan menyampingkan perkara demi kepentingan umum mutlak menjadi kewenangan Jaksa Agung.

Keadaan ini terus berlangsung untuk kedua kalinya yaitu dengan diundangkannya UU No. 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan Republik Indonesia pengganti UU No.15 tahun 1961, yang pada dasarnya tetap mengatur bahwa kewenangan menyampingkan perkara pidana tetap diberikan kepada Jaksa Agung yang tertuang dalam pasal 32 huruf c UU No. 5 Tahun 1991.

Bila kita perhatikan sesungguhnya sistem penuntutan di Indonesia menganut asas oportunitas dimana Jaksa Agunglah yang berwenang menyampingkan perkara dan bila kita perhatikan lagi ternyata hal ini

karena kita hanya menganut sistem penuntutan setengah single prosecutor system.

Kesulitan jaksa bertambah selain tidak diaturnya kewenangan menyampingkan perkara pidana ternyata dalam pedoman atau petunjuk yang biasanya dapat kita temukan dalam keputusan Jaksa Agung, Instruksi Jaksa Agung/ Surat Edaran Jaksa Agung dll. Karena terkadang ada suatu hal yang tidak diatur dalam undang-undang pengaturannya akan dapat kita temukan dalam Keputusan Jaksa Agung, Instruksi Jaksa Agung, Surat edaran Jaksa Agung dll.

Oleh karena itu penataan perundang-undangan menjadi sesuatu hal yang penting. Dibawah ini akan penulis uraikan penataan perundang-undangan:

a. Undang-undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI

Setiap undang-undang selalu saja dituntut untuk dapat menyelesaikan suatu permasalahan yang timbul sehingga perubahan terhadap undang-undang itu adalah sesuatu yang wajar asalkan tetap berpegang pada tiga komponen dasar yaitu substansi, struktur dan kultur.

Berkaitan dengan penyempurnaan Undang-undang Nomor 5 tahun 1991 maka dalam tulisan ini hanya diatasi dalam perubahan dibidang penyampingan perkara pidana.

Dalam UU. Nomor 5 tahun 1991 pasal 27 ayat 1 disebutkan:

Dibidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang

- a. melakukan penuntutan dalam perkara pidana;
- b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan;

- c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan keputusan lepas bersyarat;
- d. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan ssebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.

Bila kita perhatikan dalam butir a yang menyatakan melakukan penuntutan dalam perkara pidana maka jaksa sepatutnya juga dapat untuk menyampingkan perkara pidana (tidak menuntut).Maka dapat kiranya dalam butir a ditambahkan “menyampingkan perkara pidana”.

b. Undang-undang Nomor 8 tahun 1981 tentang KUHAP

Berkaitan dengan penyampingan perkara pidana kiranya perlu ditambahkan rumusan yang berbunyi : Penyampingan perkara demi kepentingan umum” Alternatif lain dapat ditambahkan dalam rumusan pasal 14 huruf i KUHAP sehingga berbunyi “ mengadakan tindakan lain dalam lingkup tugas dan tanggung jawab sebagai penuntut umum”.²⁰³

Bukan berarti kewenangan Jaksa Agung dalam penyampingan perkara pidana demi kepentingan hukum itu ditiadakan. Kewenangan Jaksa agung itu tetap harus diberlakukan mengingat pertama karena penyampingan perkara yang dilakukan oleh Jaksa Agung tentunya digunakan untuk perkara pidana yang lebih besar atau berat yang tidak hanya termasuk dalam lingkup tindak pidana umum akan tetapi juga terhadap tindak pidana khusus.

²⁰³ Bambang Waluyo dkk, Loc. Cit. hal.44.

Hal yang menggebirakan penulis ternyata dalam Rancangan Undang-Undang KUHAP sendiri telah diatur tentang penyimpangan perkara pidana. Pasal-pasal dalam RUU KUHAP yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana adalah:

Pasal 13 RUU KUHAP berbunyi:

Penuntut umum mempunyai tugas dan wewenang;

- a. menerima dan memeriksa berkas perkara penyidikan dari penyidik;
- b. memberikan perpanjangan penahanan, melakukan penahanan atau penahanan lanjutan atau mengubah status tahanan setelah perkaranya dilimpahkan oleh penyidik;
- c. membuat surat dakwaan;
- d. melimpahkan dan melakukan penuntutan perkara ke pengadilan;
- e. menyampaikan pemberitahuan kepada terdakwa tentang ketentuan hari dan waktu perkara disidangkan yang disertai surat panggilan, baik kepada terdakwa maupun kepada saksi, untuk datang pada sidang yang telah ditentukan;
- f. menghentikan penuntutan demi kepentingan umum; atau
- g. melaksanakan penetapan dan putusan hakim.

Pasal 139 berbunyi:

- (1) Penuntut umum dapat mengubah surat dakwaan sebelum pengadilan menetapkan hari sidang, baik dengan tujuan untuk menyempurnakan maupun untuk tidak melanjutkan penuntutannya.

Terlihat disini ternyata kewenangan jaksa untuk menghentikan penuntutan diperluas menjadi demi kepentingan umum. Hal ini menandakan bahwa jaksapun memiliki kewenangan yang sama dengan Jaksa Agung untuk melakukan penyimpangan perkara demi kepentingan umum. Lebih jauh lagi ternyata jaksa diberi kesempatan untuk tidak melanjutkan penuntutan sampai sebelum ditetapkan hari sidang oleh hakim.

Pada masa HIR dahulu, jaksa sepenuhnya dapat melakukan penyimpangan perkara pidana. Sebagian jaksa menyatakan kewenangan itu sewajarnya diberikan oleh jaksa karena pada awalnya memang jaksalah yang melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap kasus pidana yang terjadi. Bagaimana dengan Polisi? Polisi dahulu merupakan pembantu jaksa. Sehingga Jaksalah yang menentukan apa-apa saja yang harus dilakukan oleh kepolisian dalam menangani kasus pidana. Oleh karena itu jaksa dapat dengan pasti mengetahui kasus yang sedang ia tangani. Sehingga akan lebih mudah bagi jaksa untuk memutuskan menyampingkan perkara pidananya. Amat disayangkan karena untuk perkembangan selanjutnya ada jaksa yang menyalahgunakan kewenangan itu, sehingga ada perkara pidana yang seharusnya tidak dapat dilakukan penyimpangan ternyata oleh jaksa yang bersangkutan perkara tersebut dikesampingkan. Selain itu adanya kepetingan dari penguasa yang berkuasa saat itu menjadikan kewenangan Jaksa berkurang.

Tidak diperbolehkannya jaksa melakukan penyimpangan perkara pidana lebih diperketat setelah dikeluarkannya UU No.6 Tahun 1961 dan UU No.5 Tahun 1991 yang menggantikan UU No.6 Tahun 1961.

Berkaitan dengan pengawasan dalam penyimpangan perkara pidana maka dapat pula ditambahkan dalam penjelasan pasal 77 KUHAP adalah:

“ Yang dimaksud dengan penghentian penuntutan disini termasuk juga penyampingan perkara pidana yang dilakukan oleh jaksa”

c. Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP)

Pengaturan penyampingan perkara dapat dilakukan didalam ketentuan hukum formil dan hukum materiel. Sebagai contoh, kita dapat mengikuti Polandia yang mengatur tentang syarat-syarat untuk dapat dihentikannya penuntutan pidana didalam pasal 27 KUHP Polandia²⁰⁴ apabila:

1. tingkat bahaya sosial dari perbuatan itu tidaklah besar;
2. keadaan-keadaan sekitar dilakukannya perbuatan itu tidak menimbulkan kesangsian;
3. si pelanggar sebelumnya tidak pernah dipidana;
4. dari sikap karakter keadaan pribadi dan juga riwayat hidup si pelanggar dapat diperkirakan bahwa meskipun penuntutan itu ditunda, ia akan tetap menghormati tertib hukum dan khususnya tidak akan melakukan pelanggaran lagi.

Bila kita perhatikan ketentuan dalam KUHP tentang hapusnya kewenangan menuntut pidana, terlihat bahwa untuk pelanggaran ternyata pidana yang diancam dengan pidana denda dapat menghapus penuntutan bila maksimum denda telah terbayar. Hal ini tentunya dapat memberikan masukan dalam menyampingkan perkara kejahatan yaitu: dalam KUHP Bab VIII tentang hapusnya kewenangan menuntut pidana perlu ditambahkan pasal yang berbunyi: Kewenangan menuntut kejahatan menjadi hapus bila korban memaafkan pelaku dan pelaku telah membayar maksimum denda atau mengganti kerugian yang

²⁰⁴ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Legislatif.....* op cit, hal-184

ditimbulkannya. Didalam Rancangan KUHP telah dirancang suatu ketentuan tentang kewenangan diskresi penuntutan oleh Penuntut Umum.²⁰⁵

yaitu bagi tindak pidana ringan yang hanya diancam dengan denda kategori I dan II saja, dirasakan cukup apabila orang itu tidak dituntut asal ia membayar denda maksimum, penuntut umum harus menerima keinginan terdakwa untuk memenuhi maksimum denda tersebut. Bagi yang diancam dengan pidana penjara paling lama satu tahun atau denda paling banyak kategori III, jika penuntut umum menyetujui terdakwa dapat mempengaruhi maksimum denda untuk menggugurkan penuntutan.

2. Penataan Administrasi Teknis Yustisial

Lahirnya lembaga baru seperti penyampingan perkara pidana ini tentunya mempunyai misi dan motivasi tertentu dan pasti ada sesuatu tujuan yang hendak dicapai maka selain undang-undang yang mengatur tentang kewenangan jaksa dalam melakukan penyampingan perkara maka akan lebih lengkap bila disertakan pula penataan administrasi teknis yustisial.

Beberapa jaksa yang menyetujui adanya penyampingan perkara pidana memberikan pendapat untuk mempermudah kasus-kasus seperti apa saja yang dapat dilakukan penyampingan perkara harus diberikan batasan-batasannya. Kebanyakan dari mereka setuju untuk menyampingkan perkara pidana terhadap kasus-kasus pidana yang ringan atau kecil. Sedangkan untuk kasus yang besar, penting dan yang mendapat perhatian masyarakat banyak (demi kepentingan umum) tentunya hanya

²⁰⁵ Bambang Waluyo dkk, op cit, hal-46

Jaksa Agunglah yang berwenang melakukan penyampingan perkara pidananya.

Oleh karena penataan administrasi teknis yustisial yang baik dan lengkap dapat mempermudah jaksa dalam melakukan tugas-tugasnya sehari-hari hal ini sangat menolong bagi jaksa-jaksa yang ditugaskan di daerah-daerah terpencil karena bagi mereka (jaksa) yang ditugaskan disana sangat sulit sekali mendapat informasi tentang permasalahannya. Sehingga administrasi teknis yustisiallah tempat mereka bertanya tentang permasalahan yang sering mereka hadapi.

Pedoman atau petunjuk ini dapat berbentuk Keputusan jaksa agung, Instruksi Jaksa Agung, Surat Edaran Jaksa Agung dan bahkan dapat berupa Surat Keputusan bersama. Seperti yang telah penulis uraikan pada bab sebelumnya, guna menentukan pedoman atau petunjuk yang jelas dan pasti maka yang terpenting adalah memperhatikan:

- a. Karakter, usia dan keadaan si pelaku (the character, age, and situation of the offender);
- b. berat ringannya atau keseriusan dari tindak pidana dan keadaan-keadaan pada saat tindak pidana itu dilakukan (the gravity of the offence and the circumstances under which the offence was committed);
- c. keadaan-keadaan yang diakibatkan oleh terjadinya tindak pidana itu (the conditions subsequent to the offence).

Sehingga dalam pedoman atau petunjuk penyampingan perkara pidana antara lain dapat memuat:²⁰⁶

1. Jenis atau kualifikasi perkara yang dapat diterapkan diskresi penuntutan;
2. tingkat pangkat atau jabatan jaksa yang dapat melakukan kewenangan diskresi;
3. Formulir-formulir tertentu yang harus dipergunakan oleh jaksa;
4. Pengorganisasian;
5. Metode pengawasan;
6. Bentuk pelaporan.

Penulis tambahkan disini mengenai:

7. Pelaku kejahatan yang dapat dikenakan penyampingan perkara,
8. Pertanggungjawaban dan
9. Bentuk penyelesai perkaranya.

Mengenai pedoman petunjuk bagi jaksa dalam melakukan penyampingan perkara pidana ini penulis memberikan masukan sebagai berikut:

Untuk Jenis dan Klasifikasi Perkara yang dapat dikesampingkan perkaranya, antara lain:

(1) Jenis Perkara yang dapat dikesampingkan:

Tindak pidana ringan. Karena penyampingan perkara pidana merupakan hal yang baru maka untuk tahap awal dapat kiranya hanya terhadap tindak pidana ringan yang dapat dikenai penyampingan perkara. Apabila pelaksanaan penyampingan perkara tersebut dapat berjalan dengan baik maka tidak menutup kemungkinan dapat diterapkannya

²⁰⁶ ibid, hal.46-47

penyampingan perkara terhadap tindak pidana yang lain.

(2) Klasifikasi Perkara yang dapat dikesampingkan:

1. Perkara tersebut mudah pembuktiannya.
2. Perkara tersebut merupakan perkara yang dapat diselesaikan dengan acara pemeriksaan singkat.
3. Perkara tersebut pada intinya tidak begitu mempengaruhi kepentingan umum.

(3) Tingkat Pangkat atau Jabatan Jaksa yang diperbolehkan melakukan penyampingan perkara:

Mengenai tingkat pangkat atau jabatan jaksa yang diperbolehkan melakukan penyampingan perkara menurut penulis setiap jaksa mulai dari pangkat yang terendah sampai pangkat yang tertinggi dapat melakukan penyampingan perkara..

(4) Formulir-formulir yang dipergunakan dalam penyampingan perkara:

Guna menunjang kelancaran dan tertib administrasi maka dalam penyampingan perkarapun harus dilengkapi formulir-formulir:

1. Formulir tentang tindak pidana yang dilakukan oleh tersangka.
2. Formulir tentang pendapat jaksa (berita acara pendapat) tentang alasannya mengajukan penyampingan perkara.
3. Formulir tentang penyelesai penyampingan perkara pidana.

Keseluruhan formulir yang menyangkut penyampingan perkara haruslah diberikan tembusan kepada atasan jaksa yang bersangkutan

dan kepada instansi terkait seperti kepolisian, pengadilan dan lembaga pemasyarakatan.

(5) Pengorganisasian

Pengorganisasian dalam penyampingan perkara ini sudah tentu melibatkan jaksa, maka sebaiknya jaksa yang menjabat sebagai kasubsi penuntutan tindak pidana umum, mengkoordinir adanya penyampingan perkara tersebut, misalnya: ikut memantau sampai sejauh mana perkembangan suatu perkara pidana yang dikesampingkan. Pengorganisasian ini penting karena dalam penyampingan perkara pidana bisa saja jaksa yang berwenang melakukan penyampingan perkara tersebut memberikan syarat-syarat khusus atau umum kepada pelaku kejahatan yang perkaranya dikesampingkan itu. Misalnya saja syarat umum yang diberikan oleh jaksa adalah kewajiban tersangka untuk melapor diri kekejaksaan selama waktu tertentu. Maka kasubsi tindak pidana akan menerima laporan dari jaksa yang bersangkutan secara periodik tentang kelakuan pelaku dimasyarakat. Dalam pengorganisasian ini perlu juga menempatkan seorang staf untuk mendaftar atau mencatat perkara-perkara yang sudah dikesampingkan sehingga tidaklah dapat dilakukan penuntutan dikemudian hari terhadap perkara yang sama.

(6) Metode Pengawasan.

Mengenai bentuk pengawasan terhadap penyampingan perkara pidana

ini telah penulis uraikan diatas yaitu antara lain pengawasan dari diri pribadi jaksa yang bersangkutan, dari dalam institusi (Kejaksaan) yang dilakukan oleh atasan langsung dan dari bidang pengawasan. Sedangkan dari luar dapatlah kita gunakan praperadilan sebagai lembaga pengawasan.

(7) Bentuk Pelaporan

Bentuk pelaporan ini juga masih berkait dengan pengawasan dan pertanggungjawaban. Bentuk pelaporan yang harus dilakukan oleh jaksa yang melakukan penyimpangan perkara dapat dilakukan secara tertulis kepada atasannya langsung.

(8) Pelaku yang dapat dikenakan penyimpangan perkara.

Untuk kriteria ini dapatlah dimasukan:

1. Pelaku kejahatan itu masih terlalu muda usianya (belum dewasa.)
2. Pelaku kejahatan itu sudah terlalu tua usianya, misalnya diatas 60 tahun.
3. Pelaku baru pertama kali melakukan tindak pidana tersebut.

(9) Bentuk Pertanggungjawaban

Untuk pertanggungjawaban penyimpangan perkara sudah penulis uraikan juga diatas meliputi pertanggungjawaban pada diri pribadi jaksa yang melakukan penyimpangan perkara, dari dalam institusinya, dari luar institusi kejaksaan dan dari masyarakat.

(10) Penyelesaian Kasus

Penyelesai kasus disini maksudnya tindakan apa yang harus diperhatikan dan dilakukan oleh jaksa apabila ia memutuskan untuk menyampingkan perkara mengingat jaksa dapat memutuskan menyampingkan perkara dengan atau tanpa syarat. Bisa saja syarat-syarat ini meliputi syarat khusus dan syarat umum. Syarat-syarat itu antara lain:

1. Pelaku membayar kerugian yang ditimbulkan dari perbuatannya itu. (Kerugian telah terbayar).
2. Adanya kesepakatan antara korban dan pelaku untuk berdamai atau korban memaafkan sipelaku yang dinyatakan dalam suatu surat pernyataan.
3. Pelaku dalam jangka waktu tertentu setelah penyampingan perkara ini dilakukan misalnya harus secara rutin melapor kepada kejaksanaan.

Yang terpenting lagi dan harus diperhatikan oleh jaksa sebelum melakukan penyampingan perkara adalah faktor yang melatar belakangi pelaku melakukan tindak pidana, sikap dan cara hidup pelaku serta adanya penyesalan yang sungguh-sungguh dari pelaku untuk tidak melakukan perbuatan tersebut.

Dengan adanya suatu kriteria tentang penyampingan perkara yang jelas maka Jaksa dapat secara tepat dan pasti melakukan dan menentukan penyampingan perkara pidana.

3. Pembinaan Institusi dan Sumber Daya Manusia Kejaksaan

a. Pembinaan Institusi Kejaksaan

Sebagai satu institusi peradilan, kejaksaan dituntut harus dinamis dan dapat mengikuti perkembangan zaman. Perkembangan zaman saat ini menuntut institusi kejaksaan untuk selalu dapat merespon keinginan masyarakat karena sebagai suatu organisasi pemerintah yang besar tentunya kejaksaan mempunyai visi dan misi yang diembannya.

Visi Kejaksaan R.I yang diharapkan adalah “sebagai lembaga penegak hukum yang mumpuni, mandiri, guna mewujudkan keadilan, kebenaran dan kepastian hukum serta ketertiban, ketenangan dan ketentraman masyarakat”.

Sedangkan misi Kejaksaan R.I yang diharapkan adalah :

1. Mengamankan dan mempertahankan Pancasila sebagai falsafah hidup bangsa Indonesia terhadap usaha-usaha yang dapat menggoyahkan sendi-sendi kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
2. Melaksanakan tugasnya dengan adil, mantap dan cepat, menghargai dan melindungi martabat manusia, mempertahankan hak asasi manusia, menjamin pelaksanaan penegakan hukum baik preventif maupun represif.
3. Dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya, senantiasa bertindak berdasarkan hukum dan mengindahkan norma-norma keagamaan, kesopanan dan kesusilaan serta wajib menggali nilai-nilai kemanusiaan, hukum dan keadilan yang hidup dalam masyarakat.

4. Melaksanakan fungsinya tidak memihak dan menghindari diskriminasi politik, sosial agama, ras, budaya, jenis kelamin, atau segala bentuk diskriminasi lainnya.
5. Menjaga keweibawaan hukum dengan melindungi kepentingan masyarakat melalui penegakan hukum.

Dengan visi dan misi yang ada diharapkan Kejaksaan dapat merespon keinginan yang berkembang dalam masyarakat yaitu mewujudkan dan menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Visi dan misi Kejaksaan ini tentunya juga harus ditunjang dari kemandirian kejaksaan. Karena selama ini Kejaksaan masih berada dibawah naungan kekuasaan eksekutif maka secara otomatis Kejaksaan (menjadi alat dari eksekutif) tidak dapat mandiri dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hal ini juga menjadi pokok perhatian dalam Ketetapan (TAP) MPR Nomor X/MPR/1998 tentang "Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara" pada Bab II Huruf c, memuat antara lain:

"..... Pembinaan lembaga peradilan oleh eksekutif merupakan peluang bagi penguasa melakukan intervensi ke dalam proses peradilan serta berkembangnya kolusi dan praktek-praktek negatif pada proses peradilan. Penegakan hukum belum memberi rasa keadilan dan kepastian hukum....."

b. Sumber Daya Manusia Kejaksaan

Berbicara mengenai SDM Kejaksaan maka seyogyanya pemilihan terhadap SDM Kejaksaan yang baik seharusnya dilakukan

sejak awal penerimaan (rekrutmen) pegawai. Penerimaan pegawai yang selektif, obyektif dan transparan pada setiap keseluruhan tahap penyeleksian pegawai akan menghasilkan SDM yang berkualitas.

Hal tersebut penting karena untuk memperoleh jaksa yang berkualitas dan bermoral tinggi harus dimulai sejak awal penerimaan pegawai. Dengan SDM yang berkualitas dan bermoral tinggi diharapkan nantinya apabila calon pegawai tersebut menjadi Jaksa maka mereka akan memiliki integritas yang tinggi dalam melaksanakan tugasnya.

Kiranya dapat dicatat bahwa menegakkan kebenaran dan keadilan, bukan sekedar menegakkan hukum positif, tetapi harus mempertimbangkan dan senantiasa berorientasi pada nilai-nilai yang hidup dalam masyarakat dan hak asasi manusia. Untuk itu Jaksa selaku Penuntut Umum dan Pengacara negara ditantang untuk tidak hanya memahami dan menerapkan hukum, namun juga harus terampil mendekteksi dan menggali nilai-nilai yang hidup dan berkembang dalam masyarakat serta selalu senantiasa berpegang teguh pada hak asasi manusia.

Yang terpenting lagi adalah diberikannya pelatihan ataupun pendidikan bagi para jaksa baik itu didalam maupun diluar negeri dapat menunjang keprofesionalannya. Bila perlu memberikan kesempatan bagi jaksa untuk mengikuti pendidikan kejenjang yang lebih tinggi lagi seperti S2 dan S3 diharapkan dapat merubah cara

pandang jaksa dalam meghadapai permasalahan hukum yang timbul dalam masyarakat.

Sosialisasi asas oportunitas juga dibutuhkan guna meningkatkan pengetahuan jaksa dalam bidang penututan khususnya untuk diterapkan dalam praktek sehari-hari.

Dengan pemahaman dan pengetahuan tentang asas oportunitas ini diharapkan dapat meningkat kesadaran Jaksa untuk tidak selalu memaksakan perkara yang ditanganinya untuk dilakukan penuntutan. Hal in terjadii karena ada kecenderungan Jaksa berlomba membuat angka kridit dari banyaknya perkara yang dituntut kepengadilan.

Berkaitan dengan peningkatan SDM Kejaksaan maka tidak salah bila kita mengacu pada Pedoman (Perserikatan Bangsa-Bangsa) Tentang Peranan Jaksa dalam kongres Perserikatan bangsa-bangsa ke-6 tentang Pencegahan Kejahatan dan Pembinaan Para Pelaku Tindak Pidana ,1990 mengenai persyaratan, seleksi dan penataran bagi jaksa yaitu:²⁰⁷

Butir 1: Mereka yang terpilih menjadi jaksa hendaknya mereka yang cakap, dengan memperoleh latihan yang tepat dan persyaratan yang tepat.

Butir 2: Negara-negara hendaknya menjamin bahwa:

- (a) Kriteria penyaringan untuk jaksa merupakan pencegahan atas pengangkatan yang didasarkan pada sikap berat sebelah dan berprasangka, dengan mengesampingkan segala diskriminasi atas perseorangan karena alasan-alasan ras, warna kulit, jenis kelamin, bahasa, agama, politik atau etnis, kekayaan, keturunan, ekonomi atau status lain, tetapi jangan dianggap suatu diskriminasi apabila kewarganegaraan negara yang bersangkutan menjadi syarat seseorang calon untuk jabatan penuntutan itu;

²⁰⁷ RM. Surachman dan Andi hamzah, loccit hal.80

- (b) Para jaksa mendapat pendidikan dan latihan yang tepat dan harus diberi kesadaran atas tugas-tugas ideal dan etika jabatannya, kesadaran atas perlindungan hak tersangka dan korban berdasarkan konstitusi maupun perundang-undangan serta kesadaran atas hak-hak asasi manusia dan kebebasan dasar yang diakui oleh hukum nasional maupun hukum internasional.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Dalam praktek penyampingan perkara pidana di Indonesia ada 2 (dua) macam :

Pertama, penghentian penuntutan karena alasan teknis.

Penghentian penuntutan karena alasan teknis ini dilakukan oleh penuntut umum apabila berpendapat tidak cukup bukti, peristiwa tersebut bukan merupakan tindak pidana atau perkaranya ditutup demi hukum. (Pasal 40 KUHP).

Adapun yang dimaksud dengan perkara ditutup demi hukum misalnya karena adanya pencabutan pengaduan dari pengadu dalam delik aduan (*klacht delict*) (pasal 75 KUHP), *ne bis in idem* (Pasal 76 KUHP), terdakwa meninggal (Pasal 77 KUHP), perkara sudah kedaluwarsa (Pasal 78 KUHP) dan hapusnya kewenangan menuntut pelanggaran kalau dengan sukarela denda telah dibayar (Pasal 82 KUHP).

Kedua, Penghentian penuntutan karena alasan kebijakan.

Penghentian penuntutan karena alasan kebijakan. Ini dikenal dengan sebutan penyampingan perkara pidana. Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1991 tentang Kejaksaan RI dalam Pasal 32 huruf c, menyatakan bahwa Jaksa Agung mempunyai tugas dan wewenang menyampingkan perkara demi kepentingan umum. Jaksa Agung dapat melakukan

penyampingan perkara pidana setelah memperhatikan saran dan pendapat dari badan-badan kekuasaan masyarakat yang mempunyai hubungan dengan masalah tersebut. Disamping itu sesuai dengan bobot perkara yang dikesampingkan Jaksa Agung dapat melaporkan terlebih dahulu rencana penyampingan kepada presiden untuk mendapat petunjuk.

2. Penyampingan perkara pidana di Indonesia yang berdasarkan pada asas oportunitas itu dipersempit penerapannya yaitu merupakan wewenang Jaksa Agung dan demi kepentingan umum. Pasal 32 huruf c UU No.5 Tahun 1991 mengartikan kepentingan umum adalah kepentingan bangsa dan negara dan atau kepentingan masyarakat luas. Sesungguhnya asas oportunitas yang merupakan dasar dari penyampingan perkara pidana di Indonesia merupakan asas yang berasal dari Belanda merupakan hukum tidak tertulis yang mengartikan asas oportunitas sebagai jaksa dapat menuntut atau tidak menuntut perkara pidana dengan syarat atau tanpa syarat. Didalam praktek sehari-hari tidak jarang jaksa sebagai penuntut umum menemukan hal-hal yang semestinya tidak dilakukan penuntutan terhadap suatu tindak pidana. Ada beberapa alasan yang menyebabkan jaksa berpendapat suatu tindak pidana itu tidak perlu dilakukan penuntutan yaitu:

- tindak pidana ringan atau tindak pidana yang dilakukan tidak terlalu serius.
- korban telah memaafkan tersangka.
- kerugian dari tindak pidana itu kecil atau ringan.

- ganti rugi telah dilakukan oleh tersangka (kerugian telah terbayar) atau ada permohonan maaf dari pelaku.
- tersangka masih muda atau sudah terlalu tua dan baru pertama kali melakukan tindak pidana tersebut.
- tersangka menunjukkan rasa penyesalan yang sungguh-sungguh.
- akibat dari tindak pidana tersebut kecil sekali pengaruhnya terhadap kepentingan umum.
- apabila tindak pidana tersebut tidak dituntut tidak menimbulkan gangguan atau menyinggung perasaan moral masyarakat pada umumnya.
- proses penyelesaian perkara yang panjang dan memakan waktu yang lama tidak sebanding dengan kerugian yang dihasilkan dari tindak pidana tersebut. Penyampingan Perkara yang dilakukan oleh jaksa bertujuan untuk mencegah seseorang mengalami penderitaan yakni akibat buruk atau aib yang tidak setimpal atau tidak perlu terjadi akibat yang bersangkutan ditahan sementara, dijatuhi hukuman dan dipenjara. Jadi tujuannya bukan sekedar untuk mengurangi volume pekerjaan pengadilan atau bukan untuk menghemat biaya pemrosesan perkara.

3. Dalam prakteknya jaksa sebagai penuntut umum selalu melakukan penuntutan terhadap tindak pidana yang menurutnya patut untuk tidak dituntut ke pengadilan (di kesampingkan perkaranya). Hal ini karena ada

beberapa faktor yang mempengaruhi tidak dapat dilakukannya penyimpangan perkara oleh jaksa yaitu antara lain:

a. Faktor Hukum.

Belum adanya Undang-undang yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana oleh jaksa menjadikan jaksa tidak dapat melakukan penyimpangan perkara pidana. Saat ini ketentuan yang mengatur tentang penyimpangan perkara pidana diperuntukkan bagi Jaksa Agung. Baik Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI, Pejelasan Pasal 77 KUHAP dan peraturan perundang-undangan yang ada semua memberikan kewenangan penyimpangan perkara bagi Jaksa Agung. Menjadi sulit lagi dengan memunculkan kepentingan umum sebagai landasan digunakannya penyimpangan perkara menyebabkan kewenangan untuk menyampingkan perkara pidana ini menjadi terbatas.

b. Faktor Penegak Hukum.

Penegak hukum yakni pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Yang dimaksud disini adalah Jaksa selaku penuntut umum yang mempunyai kewenangan terhadap perkara yang ditanganinya ternyata menemui kendala dalam menyampingkan perkara pidana antara lain:

- (1). Kurangnya sosialisasi asas oportunitas.
- (2). Adanya pandangan keliru tentang asas pelaksanaan tugas dan wewenang dibidang penuntutan, yaitu tentang maksud dari asas

KEJAKSAAN ADALAH SATU DAN TIDAK TERPISAH-PISAHKAN.

(3). Tidak independennya institusi kejaksaan baik secara institusional maupun individu (personal).

(4). Kurang adanya koordinasi antar pejabat peradilan terkait.

Guna mewujudkan penyampingan perkara pidana oleh jaksa perlu adanya pengaturan mengenai kewenangan penyampingan perkara dalam peraturan perundang-undangan, yaitu dengan penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan antara lain, KUHP, KUHP dan UU.No.5/1991. Penataan administrasi teknis yustisial yaitu berupa petunjuk atau pedoman yang berbentuk Keputusan Jaksa Agung, Instruksi Jaksa Agung, Surat Edaran Jaksa Agung dan Surat Keputusan Bersama. diharapkan mempermudah jaksa/ penuntut umum untuk melakukan penyampingan perkara.

B. Saran

Sehubungan dengan pembahasan tentang penyampingan perkara pidana oleh jaksa, maka diajukan beberapa saran-saran sebagai berikut:

1. Indonesia selayaknya menerapkan penghentian penuntutan karena alasan kebijakan (penyampingan perkara pidana) kepada jaksa /penuntut umum, karena :

- a. Sesuai dengan KUHAP dan UU.No.5/1991 tentang Kejaksaan RI Indonesia menganut sistem single prosecution system yang salah satu karakteristiknya adalah kewenangan diskresi penuntutan.
 - b. Indonesia menganut asas oportunitas, bahkan dahulu di Indonesia sudah dikenal sejenis penuntut umum yang juga mempunyai hak untuk tidak menuntut perkara pidana. Begitu pula di beberapa negara telah dilaksanakan penyimpangan perkara.
2. Independensi kejaksaan merupakan hal yang terpenting guna terlaksanannya penyimpangan perkara pidana oleh jaksa. Independensi kejaksaan disini harus meliputi independensi institusional dan individual (personal). Independensi kejaksaan juga harus ditunjang dengan visi dan misi kejaksaan sebagai lembaga penegak hukum yaitu pengayoman masyarakat. Dalam setiap negara hukum, penghargaan terhadap fungsi lembaga penegak hukum ditandai dengan kemandirian, sera bebas dari campur tangan badan-badan eksekutif, legislatif serta badan-badan kekuasaan negara lainnya. Berfungsi lembaga penegak hukum secara wajar tentunya akan menjamin tegaknya hukum dan keadilan serta menjamin hak-hak asasi manusia.
 3. Peningkatan pemahaman (sosialisasi) asas oportunitas pada seluruh jaksa/penuntut umum didalam setiap kegiatan, baik berupa seminar, pendidikan dan pelatihan.
 4. Pembinaan sumber daya manusia (SDM) kejaksaan khususnya bagi jaksa/penuntut umum dapat dilakukan dengan:

- a. Rekrutmen pegawai yang selektif, obyektif dan transparan pada keseluruhan tahap penyeleksian pegawai karena hal ini berkaitan dengan integritas, kualitas intelektual dan moral jaksa/penuntut umum.
- b. Pembinaan profesi jaksa berupa, seminar, pendidikan dan pelatihan yang sifatnya struktural dan berjenjang.
- c. Memberikan penghargaan (reward) dan penghukuman (punishment) pada setiap hasil kerja yang dilakukan jaksa.
- d. Peningkatan pengawasan terhadap setiap kegiatan jaksa.

DAFTAR PUSTAKA

- Arief, Barda Nawawi, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan Dengan Pidana Penjara*, Semarang: CV. Ananta, 1994
- , *Beberapa Aspek Pengembangan Ilmu Hukum Pidana (menyongsong Generasi baru Hukum Pidana Indonesia)*, Kumpulan Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Undip Semarang, Semarang: Badan Penerbit UNDIP Semarang, 1995.
- , *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Upaya Reorientasi Pemahaman*, Makalah Penataran Metodologi Penelitian Hukum, Unsoed Purwokerto, 11-15 September 1995.
- , *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1996.
- , *Perlindungan HAM dan Korban dalam Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia*, Makalah Penataran Nasional Hukum Pidana dan Kriminologi, Semarang, 23-30 Nopember 1998.
- , *Sari Kuliah Hukum Pidana II*, Badan Penyedia Bahan Kuliah FH UNDIP Semarang, 1999.
- , *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, Buku Bacaan Program Magister Ilmu Hukum UNDIP Semarang, 2000.
- Abidin, A.Z., *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1983.
- Bonn, E dan R.H.K. Sosrodanukusumo, *Tuntutan Pidana*, Jakarta: Siliwangi N.V., 1945.
- Blau, Peter M dan Marsall W. Meyer, *Birokrasi dalam Masyarakat Modern*, Edisi Kedua, Jakarta: UI Perss, 1987.
- Burrow, Alvina Trent, *The Basic Distionary of American English*, 1996.
- Cole, George F, *Politics and The Administration of Justice*, Baverly Hills USA: Sage Publications, 1973.
- Darmabrata, Soekarti dan Poerbatin DF, *Kisi-kisi Praktek Hukum Pidana*, Jakarta: Sekretarian Konsosium Ilmu Hukum UI, 1997

- Dipraja, RD.Achmad S.Soema, *Pokok-Pokok Hukum Acara Pidana*, Bandung:Alumni,1975.
- Echols,John dan Hasan Shadily, *Kamus Inggris Indonesia*, Jakarta:Gramedia Jakarta,1992 190
- Faal,M,S.M, *Penyaringan Perkara Pidana Oleh Polisi*, Jakarta:Pradya Paramita,1991.
- Hanafi, Ahmad, *Asas-asas Hukum Pidana Islam*, Jakarta: Bulan Bintang,1990.
- Hamzah, Andi, *Pelaksanaan Peradilan Pidana Berdasarkan Teori dan Praktek* (penahanan, Dakwaan,requisitoir), Jakarta: PT.Rineka Cipta, 1994.
- , *Hukum Acara Pidana Indonesia, Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Revisi, Jakarta:CV. Sapta Artha Jaya, 1996.
- , *Posisi Kejaksaan dan Sistem Ketatanegaraan RI*, Seminar Hari Bakti Adyaksa, Makalah, Jakarta, 20 Juli 2000.
- Harahap, M Yahya, *Pembahasan,Permasalahan dan Penerapan KUHAP*, Jilid II, Jakarta: Pustaka Kartini,1988.
- Harkristuti, Harkrisnowo, *Menyoal Indepedensi Kejaksaan Agung*, Beberapa Catatan Pemikiran,Makalah,Jakarta.
- Jiwa, Nyoman Serikat Putra Putra, *Hukum Acara Pidana Memprogram Tindakan Aparat Penegak Hukum*, Masalah-Masalah Hukum, Semarang, Majalah Fakultas Hukum Undip, Tahun XIV,1984.
- Karni, *Ringkasan Tentang Hukum Pidana*, Jakarta-Surabaya: balai Buku Indonesia,1950.
- Logman, *Dictionary of Contemporary English*, UK: Logman Group UK Limited,1998.
- Lima Windu Sejarah Kejaksaan Republik Indonesia 1945-1985, Kejaksaan Agung RI.
- Lotulung, Kompas 23 Oktober 2000
- Lubis, Todung Mulya, *Bebaskan Kejaksaan Agung dari Militer dan Parpol*, Kompas, Rabu 7 maret 2001
- Mertokusumo,Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty

- Marpaung, Leden, *Proses Penanganan Perkara Pidana, Bagian Pertama Penyidikan dan Penyelidikan*, Jakarta: Sinar Grafika, 1992.
- Muhadjir, Noeng, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Edisi III, Yogyakarta: Rake Sararin, 1996.
- Moleong, Lexy J, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, 1998.
- Muhammad, Teungku Asbi As Shiddieqy, *Pidana Mati Dalam Syari'at Islam*, Semarang: Pustaka Rizki Putra, 1998.
- MD, Muhammad Moh, *Pergulantan Politik dan Hukum di Indonesia*, Yogyakarta: Gama Media, 1999.
- Nasution, S, *Metode Penelitian Naturalistik-Kualitatif*, Bandung: Tarsito, 1992.
- Ohitmur, Yong, *Teori Etika tentang Legal*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997.
- Prodjodikoro, Wiryono, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia*, Bandung: Eresco, 1989.
- , *Hukum Acara Pidana di Indonesia*, Bandung: Sumur Bandung, 1990.
- Poernomo, Bambang, *Pokok-pokok Hukum Acara Pidana dan Beberapa Harapan Dalam Pelaksanaan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1982.
- , *Pokok-pokok Tata Acara Peradilan Pidana Indonesia Dalam Undang-undang RI No.8 Tahun 1981*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- , *Pola Dasar Teori - Asas Umum Hukum Acara Pidana Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: Liberty, 1993.
- Puspa, Yan Paramadya, *Kamus Hukum*, Jakarta, 1977.
- Ritzer, George, Penyadur Drs. Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Jakarta: Rajawali Pers, 1992.
- Rattapat, Mr Phimol, *The Role Of Public Prosecution In Private And Administrative Affairs*, Semarang: Medikom Adyaksa, 1993.
- Rahardjo, Satjipto, *Hukum dan Perubahan Sosial*, Bandung: Alumni, 1979.

- , *Sejarah Ilmu Pengetahuan dan Penelitian Sosial*, Semarang: Fakultas Hukum UNDIP, 1999.
- Saleh, Roeslan, *Perbuatan Pidana dan Pertanggungjawaban Pidana*, Jakarta: Aksara Baru, 1983.
- Surachman, RM dan Andi Hamzah, *Jaksa di Berbagai Negara Peranan dan Kedudukannya*, Jakarta: Sinar Grafika, 1995.
- Sutarto, Suryono, *Hukum Acara Pidana*, Semarang: Badan Penerbit Undip, 1995.
- , *Masalah Penahanan Dalam Hubungannya dengan Perlindungan Hak-hak Asasi Manusia di Indonesia*, Pusat Studi Peradilan, Fakultas Hukum UNDIP, Bahan Diskusi, Semarang, 1996.
- Sugiarto, Moch, *Kejaksaaan yang Mandiri*, Kompas 22 Juli 1999.
- Soebekti, *Kamus Hukum*, Jakarta, 1980.
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Perspektif Sosial Dalam Pemahaman Masalah-masalah Hukum*, Semarang : CV.Gunung Agung, 1989.
- , *Metodologi Penelitian Hukum dan Juritmetri*, Jakarta: Galia Indonesia, 1990.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2001
- Sumaryanti, *Peradilan Koneksitas di Indonesia : Suatu Tinjauan Ringkas*, Jakarta: Bina Aksara, 1987.
- Suhadibroto, *Restrukturisasi Kejaksaan Guna Optimalisasi Pelaksanaan Tugas Penegakan Hukum untuk Menjawab Tantangan Zaman*, Makalah, Jakarta: 12 Januari 1999.
- Siregar, Bismar, *Hukum Acara Pidana*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Dep. Keh. Jakarta: Bina Cipta, 1983.
- Samosir, C. Djisman, *Hukum Acara Pidana dalam Perbandingan*, Bandung: Bina Cipta, 1986.
- Waluyo, Bambang dkk, *Aspek-aspek Diskresi Penuntutan*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 2000.

Yuwono, Joko, *Pembaharuan Sistem Penuntutan*, Pusat Studi Sistem Peradilan Pidana, Jakarta: Indonesia-UI, 2000.

Yuwono, Soesilo, *Penyelesaian Perkara Pidana Berdasarkan KUHP : Sistem dan Prosedur*, Bandung: Alumni, 1982.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang Nomor 15 Tahun 1961 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kejaksaan RI.

Undang-undang Nomor 14 Tahun 1970 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1991 tentang Kejaksaan RI.

Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme

Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1980 Jo PP No. 16 / 1994 tentang Pengangkatan Dalam Pangkat Pegawai Negeri Sipil.

Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

TAP MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Hukum Negara.

Kepja RI No.035/JA/3/1972 tentang Susunan Organisasi dan tata kerja kejaksaan RI.

Kepja RI No.120/JA/12/1992 tentang Administrasi Perkara Tindak Pidana.

Lampiran keputusan Jaksa Agung RI, No.Kep-130/JA/3/1988 tanggal 23 Maret 1988 tentang Dokrin Kejaksaan.

UNAFEI, Resource Datersal Series, No. 24 Desember 1983, Fuchu Tokyo, Japan.